جامعة الشرق الأوسط
MIDDLE EAST UNIVERSITY

# الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية

## "دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والعراقي"

# Administrative control and financial over government contract

## "A comparative study between the Jordanian and Iraqi law"


إعداد الطالب

محارب خميس ضاري العبيدي

إشراف الدكتور

محمد علي الشباطات


قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام


قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الاوسط



يناير/ 2016 م

**بِسْمِ اللهِ الرَّحْمنِ الرَّحِيمِ**

**قَالَ رَبِّ اشْرَحْ لِي صَدْرِي ۝ وَيَسِّرْ لِي أَمْرِي ۝ وَاحْلُلْ عُقْدَةً مِنْ لِسَانِي ۝ يَفْقَهُوا قَوْلِي ۝**

**صدق الله العظيم**

[ طه : 25– 28]

## التفويض

أنا (**محارب خميس ضاري العبيدي**) أفوض جامعة الشرق الاوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقيا والكترونيا للمكتبات، أو المنظمات، أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

**الاسم: محارب خميس ضاري العبيدي**

**التاريخ:2016/1/5**

**التوقيع:**

## قرار لجنة المناقشة

**نوقشت هذه الرسالة وعنوانها:**

**الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية "دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والعراقي".**

**وأجيزت بتاريخ: 5 / 1 / 2016 م**

### أعضاء لجنة المناقشة

| الاسم | الصفة | التوقيع |
| --- | --- | --- |
| 1- د. أيمن الرفوع | رئيساً | .................. |
| 2- د. محمد علي الشباطات | مشرفاً | .................. |
| 3- أ.د نواف سالم كنعان | عضواً خارجياً | .................. |

## الشكر والتقدير

الحمـد لله حمـداً كثيـراً كمـا ينبغـي لجـلال وجهـه وعظـيم سـلطانه، والصـلاة والسـلام علـى عبده ورسـوله محمـد، وعلـى آل بيتـه الطـاهرين الطيبـين وصـحبه المخلصـين ومـن اتبـع هداه إلـى يـوم الـدين وبعـد: توفيـق الله لـي فـي إتمـام كتابـة هـذا البحـث، فـإنَّ الواجـب يحـتم علـيَ أن أتقـدم بالشـكر والتقـدير إلـى المملكـة الأردنيـة الهاشـمية قيادتهـا وشـعبها ووطنهـا... شـمسٌ لـم تبخـل علينـا بـدفئها، وارضٌ تنعمنـا بخيرهـا، وأنـاسٌ فتحـوا القلـوب لنـا قبـل الـدور، فلهم منا كل التقدير والاحترام.

كمـا أتقـدم بالشـكر والتقـدير إلـى جامعـة الشـرق الاوسـط، الجامعـة المعطـاء والطـود العلمـي الشـامخ فـي سـماء العلـم والمعرفـة اعتـزازاً وعرفانـاً بفضـلها علينـا بفـتح أبـواب العلـم لنـا، بكـل عنـوان فيهـا وتحـت أي اسـم أو صـفة، وأخـص بالشـكر كـل الشـكر كليـة الحقـوق الكليـة الرائـدة، عمـادةً جسـدت التفـاني والتواضـع والصـدق، وأسـاتذةً جسـدوا التضـحية العلميـة والسخاء الفكري وجمال الروح الإنسانية ,وموظفين عكسوا روح التفاعل في بودقة الأبداع.

وأتقـدم بالشـكر والتقـدير إلـى أسـتاذي الفاضـل المشـرف الـدكتور محمـد علـي الشـباطات –حفظـه الله –الـذي غمرنـي برعايتـه، وقـدم لـي دعمـاً كبيـراً مـن خـلال المتابعـة العلميـة الدقيقـة وسـعة صـدره وكـرم أخلاقـه، ممـا جعلنـي مـدين لـه مـا حييـت، فلـه منـي كـل محبة وتقدير وجزاه الله عني خير الجزاء.

وأتقدم بالشـكر والاحتـرام إلـى السـادة أعضـاء لجنـة المناقشـة الأفاضـل شـاكراً لهـم كـل ملاحظة يبدونها حول الدراسة لكي تظهر بشكل كامل.

وعرفانـاً منـي بالجميـل أقـدم خـالص شـكري وامتنـاني إلـى أخـي العزيـز (خالـد محمـد عبد صلال) لما قدمه لي من دعم وتواصل في كتابة هذه الرسالة .

**الباحث..**

# الإهداء

إلى والدي العزيز رحمه الله...

براً وإكراماً ورحمةً وعرفاناً...

إلى أمي الحنون...

التي أعطت الكثير وأخذت القليل... قرة عيني

وقلبي.. شكراً

أخي الغالي الدكتور سلوان...

عسى أن أكون بهذا حققت حلمك... وشكراً

زوجتي الغالية...

شعلة غذاؤها الحب والإخلاص والتضحية

إلى أخواتي وإخوتي...

اعتزازاً وتقديراً مني لجهودهم معي

وشغفهم بتقدمي على طريق العلم خير دافع لي أذكرهم به ما حييت...

**الباحث..**

# قائمة المحتويات

# الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والعراقي

إعداد الطالب

محارب خميس ضاري العبيدي

إشراف الدكتور

محمد علي الشباطات

## الملخص باللغة العربية

تناولت هذه الدراسة موضوع الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية في كل من المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية العراق، بهدف اظهار مدى فاعلية وكفاءة الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية، والتعرف على الأجهزة التي تقوم بعملية الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية في الأردن والعراق، إذ تم التعرف على كيفية انشاء أجهزة الرقابة الإدارية على العقود الحكومية في الأردن والعراق وتكوينها وارتباطها القانوني، لذا تم التطرق لاختصاصات هذه الأجهزة ومسؤولياتها الرقابية، ووسائل هذه الاختصاصات، ومن هذه الأجهزة ديوان المحاسبة الأردني، وديوان الرقابة المالي العراقي، وديوان الرقابة والتفتيش الأردني، وهيئة النزاهة العراقية، وهيئة مكافحة الفساد الأردني، ومكتب المفتش العام العراقي .

ومن خلال هذه الدراسة تم التعرف على عدد من المعوقات التي تعترض عمل أجهزة الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية في الأردن والعراق في ممارستها

لمهامها وادائها لواجباتها، وأهم هذه المعوقات ضعف التشريعات التي تحكم عمل هذه الأجهزة وقصورها عن مواكبة المفاهيم الحديثة في مجال الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية، وقصورها عن مواكبة مثيلاتها في الدول الاخرى، وعدم تمتع ادارات هذه الأجهزة وموظفيها بالحصانة الكافية لأداء واجباتهم على اكمل وجه مما يضعف من أداء هذه الأجهزة، ويقلل من شأنها، فضلاً عن نقص الكوادر الوظيفية المؤهلة للعمل في مجال الرقابة الإدارية والمالية في هذه الأجهزة وضعف التجاوب والتعاون من قبل مختلف الوزارات والدوائر الحكومية الخاضعة لرقابة هذه الأجهزة في المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية العراق .

وقد توصلت الدراسة إلى عدد من النتائج من أهمها أن قانون ديوان المحاسبة الأردني وقانون ديوان الرقابة المالية العراقي لم يتم منحهما أي اختصاص قضائي فيما يتعلق بالمخالفات المكتشفة بالرقابة على العقود الحكومية، مما يضعف عملهما في معالجة حالات الفساد المالي والاداري في الرقابة على العقود الحكومية.

وقد توصلت الدراسة إلى عدد من التوصيات منها ضرورة تعديل التشريعات التي تحكم عمل هذه الأجهزة الرقابية بحيث ترفع من أدائها وتطور عملها الرقابي على العقود الحكومية نحو الأفضل وبما يتلاءم مع التطورات الحديثة في مجال الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية، والتنسيق بين أجهزة الرقابة الإدارية المختلفة بحيث يتم إزالة التداخل بين هذه الأجهزة في الاختصاصات والازدواج في العمل، وكذلك ضرورة اعطاء أجهزة الرقابة الإدارية على العقود الحكومية اهتمام اكبر من قبل السلطات العليا في البلدين بما يعزز دورها الرقابي، ويفعل عملها في مجال الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية في المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية العراق .

**الكلمات المفتاحية:**(الرقابة الإدارية، العقد الحكومي، العقد الإداري).

**Administrative control and financial over government contracts compared study between the Jordanian and Iraqi laws**

**student preparation**

**Moharb Khamis Al Dhari Assi**

**The supervision The Dr.**

**Mohammed Ali Al-shabatat**

**Summary in English**

This study addressed the issue of administrative control government contracts in each of the Hashemite Kingdom of Jordan and the Republic of Iraq, in order to show the effectiveness and efficiency of administrative controls on government contracts, and to identify the devices, which is in the process of administrative oversight of government contracts in Jordan and Iraq, where he was to learn how to set up Administrative controls on government contracts services in Jordan, Iraq and the composition of the legal association, as the terms of reference of this equipment and its oversight responsibilities and means of these terms of reference and the devices discussed are the Office of the Jordanian accounting and the Office of Iraqi financial control, and the Office of Oversight and Jordan's inspection and the Iraqi Integrity, and also the Commission for Controlling the Jordanian corruption and Office Inspector General of Iraq .Through this study was to identify a number of obstacles that hinder the work of the Administrative Control devices on government contracts in Iraq and Jordan in the exercise of its functions and performance of its duties, the most important of these obstacles weak legislation that these devices work and palaces to keep up with modern concepts in the field of administrative oversight of government contracts control and palaces to keep up with their counterparts in other countries, and lack of enjoyment of departments of the devices and their staff immunity sufficient to perform their duties to the fullest, thus weakening the performance of these devices and reduces the

will, and in addition to the lack of functional qualified personnel to work in the field of administrative and financial control in the devices and weak response and cooperation by the various ministries and government departments under the control of these devices in the Hashemite Kingdom of Jordan and the Republic of Iraq.

The study found a number of results from the most important is that the Court of Jordanian Accounting Act, the Board of Supreme Audit of Iraq has not been awarded any jurisdiction in respect of breaches discovered Brkabth on government contracts, which weakens their work in processing cases of financial and administrative corruption in the control of government contracts. The study found a number of recommendations, including the need to amend legislation that the work of these regulatory bodies control so that raise the performance and development of its oversight on government contracts for the better and in line with recent developments in the field of administrative oversight of government contracts, and coordination between the various administrative control devices that will still overlap between the devices in terms of reference and duplication of work, and also the need to give administrative control devices on government contracts greater attention by the highest authorities of the two countries so as to enhance its supervisory role and does its work in the field of administrative oversight of government contracts in the Hashemite Kingdom of Jordan and the Republic of Iraq.

Key words: (administrative control and financial,the government contract, management contract)

# الفصل الأول

## خلفية الدراسة وأهميتها

### أولاً: تمهيد

تلجأ الإدارة عند ممارسة نشاطها المتمثل بإدارة المرافق العامة إلى أساليب متعددة، وهذه الأساليب تشكل برمتها ما يعرف بأعمال الإدارة العامة التي قد تكون أعمالا مادية أو أعمالا قانونية، والأعمال القانونية التي تقوم بها الإدارة تبدو من ناحية ، في صورة قرارات إدارية ومن ناحية أخرى، في صورة عقود إدارية ، فالقرارات الإدارية ترتب الآثار القانونية بالإرادة المنفردة والملزمة للإدارة ، وبالعقود الإدارية تترتب هذه الآثار باشتراك إرادة أخرى مع إرادة الإدارة .

إذ يعد العقد من أهم الوسائل التي تستعملها الإدارة في إطار تحقيق الخدمة العامة، وهو عمل قانوني اتفاقي مع الأفراد، يكون أحد طرفيه الإدارة وذلك من أجل القيام بالأشغال، أو الخدمات، أو الدراسات، ونتيجة لهذا نجد أن (العقد الإداري يختلف عن العقد المدني؛ وذلك كون الإدارة طرفاً قوياً فيه، إذ تملك وسائل قانونية تمكنها من التأثير المباشر على تنفيذ العقود ليس لها مقابل في نطاق القانون الخاص، وهي سلطة فرض الرقابة، وسلطة التعديل، وسلطة فرض العقوبات، وسلطة فسخ العقد بإرادتها المنفردة)[1]. بمعنى آخر أنَّ العقود التي تبرمها الدولة مع الغير هي عقود ادارية، كذلك فان العقود في القانون الخاص إذا كانت تنتهي نهاية طبيعية فإنَّ العقود الحكومية ومنها

---

[1] المصري ،زكريا، (2007) أسس الإدارة العامة التنظيم الإداري (الإدارة) _ النشاط الإداري، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، جمهورية مصر العربية، ص618.

عقد الأشغال العامة تنتهي نهاية طبيعية أيضاً، ولكن العقود الحكومية تتميز عن العقود في القانون الخاص- أنَّ لها نهاية ادارية بتحقيق الهدف من ابرامها، ويجوز القيام بفسخ العقد، وهذا الفسخ يستند إلى أسس قانونية كالفسخ القضائي والفسخ القانوني والفسخ الاتفاقي، وبحسب الأسباب التي يستند إليها الفسخ.

إنَ العقد الإداري يقوم على ثلاثة عناصر، هي الرضا، والمحل، والسبب، [1]، وهذه كلها تكون جزءاً من عملية الجهد الرقابي الذي تقوم به الإدارة، التي تمثل أهمية كبيرة في العملية الإدارية وتعد من أهم عناصرها، وأن تنظيم عملية الرقابة بشكل جيد يجعل منها أداة فعالة في تطوير وتوجيه عمل الإدارات المختلفة ويتجسد هذا التنظيم من خلال السند القانوني الذي يحكم العمل الرقابي، وتستمد منها شرعيتها.

وعليه، فأن الرقابة على العقود الحكومية تهدف من وراء قيامها بمهامها إلى تقديم الخدمة للمواطنين بأسرع وقت وباقل جهد وتكلفة ممكنه، ومن هنا جاء اختيار موضوع الرقابة الإدارية على العقود الحكومية موضوعا لهذه الدراسة نظراً لأهميتها في العمل الإداري وضرورة نجاح المنظمات الإدارية والمؤسسات في أداء مهامها، ولما يمر به العراق من ظروف استثنائية تستوجب تشديد العمل الرقابي ودعمه بتشريعات جديدة تلائم مستجدات المرحلة الحالية، وتستفيد الدراسة في مجال المقارنة بين التشريعين محل الدراسة من تجربة المملكة الأردنية الهاشمية في مجال الرقابة الإدارية على العقود الحكومية، وذلك لما تتمتع به المملكة من استقرار سياسي وأمني واقتصادي واجتماعي كان له أثر إيجابي في تفعيل الرقابة الإدارية وجعلها تتميز بالشفافية والمصداقية على

[1] جعفر، محمد أنس قاسم، (2000)، العقود الحكومية _دراسة مقارنة لتنظيم المناقصات والمزايدات، دار النهضة العربية، القاهرة ،جمهورية مصر العربية، ص48.

الصعيد الوطني والدولي، ومحاولة عكس هذه التجربة على الواقع العراقي بما يتلاءم مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية في العراق .

وجدير بالذكر، أن هناك جهات عديدة تتولى الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية، وهذه الجهات قد تكون جهات رقابية من داخل المؤسسة الإدارية تقوم بعملية الرقابة الداخلية وفق القوانين والانظمة التي تنظم عملها الرقابي على العقود الحكومية، وهناك جهات أخرى من خارج المؤسسة الإدارية تباشر العمل الرقابي على العقود الحكومية، وفق قوانين وتشريعات خاصة بها تنظم الية عملها الرقابي على إبرام العقود الحكومية وتنفيذها.

وقد اقتصرت دراستنا على بعض الأجهزة الرقابية في كل من المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية العراق، وذلك من أجل حصر الدراسة لهذه الأجهزة الرقابية بهدف تعميق البحث العلمي في التشريعات التي تتولى تنظيم عمل هذه الأجهزة، وتحقيق الفائدة العلمية المرجوة من الدراسة المتمثلة في بيان قصور تلك التشريعات.

وتتمثل الأجهزة الرقابية في ديوان المحاسبة الأردني، وديوان الرقابة المالي العراقي، وديون الرقابة والتفتيش الاداري الأردني، وهيئة النزاهة العراقية، وهيئة مكافحة الفساد الأردني، ومكتب المفتش العام العراقي.

كون أن هذه الأجهزة هي الاكثر عملاً والأوسع نشاطاً في مجال العمل الرقابي على العقود الحكومية في كل من المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية العراق.

**ثانياً: مشكلة الدراسة**

تتجسد مشكلة الدراسة في بيان مدى كفاية القوانين الرقابية المختلفة في تحقيق رقابة كافية على العقود الحكومية المختلفة التي تبرمها الدولة، مع أطراف العقود الأخرى في كل من المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية العراق، وتتمثل مشكلة الدراسة أيضا في كون موضوعها استوجب معالجة جزء من مشكلة عامة ومهمة للغاية، وهي مشكلة ابرام العقود الحكومية وتنفيذها والرقابة عليها، والتي باتت الآن من المشكلات القانونية التي تواجه المختصين، وبالذات في بيان المسؤولين عن الرقابة على تلك العقود الحكومية وتنفيذها، والمشكلة الأساسية للدراسة فهي تكمن في تبني أساس تشريعي سليم تتحقق به ضوابط ومعايير قانونية في مراقبة تلك العقود وتنفيذها .

**ثالثاً: أهداف الدراسة** : تهدف الدراسة إلى إيجاد الحلول الناجعة من أجل النهوض بواقع الرقابة الإدارية بما ينسجم مع أهداف الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية في المملكة الأردنية الهاشمية بما يتلاءم مع الوضع الراهن في العراق، وذلك من خلال:

1- التعريف بالرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية.

2- العمل على تعزيز واقع الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية.

3- إيجاد الحلول اللازمة لمعوقات الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية.

4- تطوير وسائل الرقابة الإدارية والمالية وأساليبها على العقود الحكومية.

5- بيان الاساس القانوني السليم في معايير الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية.

6- كيفية قيام أجهزة الرقابة الإدارية بأعمال الرقابة على العقود الحكومية.

**رابعاً: أهمية الدراسة**

تكمن أهمية الدراسة في:

1- إنّها تتطرق إلى الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية، وذلك من خلال تشخيص السلبيات والإيجابيات وإيجاد الحلول القانونية والإدارية التي تنسجم وتوجهات الدول في ابرام العقود الحكومية.

2- إنّها تتصل بموضوع ذي طبيعة خاصة وأهمية كبيرة، فهي تتصل بالرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية أولاً، ثم وتصال هذه العقود بالمال العام ثانياً .

3- بيان أهم السبل القانونية والإدارية في إيجاد آليات فعالة لمراقبة هذه العقود من الأخطاء والفساد الذي قد يلحقها، إذ اهتمت الدراسة بتسليط الضوء على جانب يعد من أهم الجوانب المتصلة بنشاط وأعمال الادارة العامة وتفعيل الرقابة عليها، في الأردن والعراق.

**خامساً: أسئلة الدراسة**

تتضمن أسئلة الدراسة بما يلي:

1. ما دور الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية؟
2. ما المزايا التي يتمتع بها رجل الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية؟
3. ما سبل تعزيز الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية؟
4. ما طرق تحقيق رقابة إدارية ناجعة على العقود الحكومية؟

5. ما الجهات التي تتولى عملية الرقابة الإدارية والمالية في كل من المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية العراق، وماهي اختصاصاتها وصلاحياتها، وهل هذه الجهات تتمتع بالصلاحيات اللازمة للقيام بعمل الرقابة الإدارية وفق التشريعات التي نصت عليها، وهل أنَّ تعدد الجهات الرقابية في كل من الأردن والعراق كان له دور سلبي أم إيجابي في الرقابة على العقود الحكومية؟

**سادساً: حدود الدراسة**

إنَّ حدود الدراسة تكمن في:

**الحدود المكانية:** لغرض حصر حدود الدراسة ستكون القوانين والانظمة والتعليمات ذات صلة بالرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية وطرق ابرامها وتنفيذها في كل من المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية العراق محلاً للدراسة .

**الحدود الموضوعية:** يقتصر موضوع الدراسة على الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية في الأردن والعراق بما يتلاءم مع القوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها.

**سابعاً: محددات الدراسة**

لا توجد هناك محددات خاصة تحد من تعميم الدراسة في الأردن والعراق، وستكون الدراسة بقدر ما هو متاح لنا من وثائق ومستمسكات صادرة عن الجهات المختصة في كلا البلدين.

**ثامناً: مصطلحات الدراسة**

تورد الدراسة أهم معاني المصطلحات المتعلقة بموضوعها، وهي:

**الرقابة الإدارية:** يقصد بها من الجانب الإداري (الرقابة الصادرة عن الجهات الإدارية التي تكون الجهاز التنفيذي والإداري للدولة، ليشمل المرافق المركزية، وكذلك المرافق العامة اللامركزية، بهدف ضمان احترام القانون وحماية المصلحة العامة) [1].

**حق المتعاقد (يقع** على الإدارة بوصفها الحريصة على تحقيق تلك المصلحة في تصرفاتها كافة، ومنها العقود الحكومية التزاماً بمساعدة المتعاقد).[2]

**العقد الإداري** يقوم العقد (بصفة عامة على أساس توافق إرادتين على إحداث أثر قانوني، ومن ثم فإن العقد عمل رضائي بين طرفيه بقصد تحقيق غاية هي إحداث أثر قانوني محدد، يتمثل في إنشاء التزامه أو تعديله، أو الغاءه) [3].

**وهناك صور عديدة للعقود الحكومية من اهمها ما يلي:**

1- **عقد الاشغال العامة:** وهو عبارة عن: أتفاق بين الادارة وأحد الافراد (مقاول عادة) بقصد القيام ببناء مبان أو ترميمها أو صيانتها او منشئات عقارية لحساب أحد الأشخاص الإدارية، ولمنفعة عامة" وقد يكون عقد الاشغال دوليا عندما يكون الطرف المتعاقد مع الادارة شخصيا اجنبيا خاصا، سواء كان شخصا طبيعيا أم اعتباريا"[4].

---

[1] القباني، بكر (1978)، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص2 .

[2] النجيفي ، مصطفى سالم (2011) العقود الحكومية والتحكيم ، ط1 ، عمان ، الأردن ، بدون دار نشر ، ص277.

[3] خليفة، عبد العزيز عبد المنعم(2007)، الأسس العامة للعقود الإدارية، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي،ص15.

[4] اسماعيل، محمد عبد المجيد(2003)، عقود الاشغال الدولية والتحكيم فيها، بيروت، منشورات الحلبي، ص41 .

2- **عقد الالتزام بمرفق عام:** وهو عقد اداري يتم بين شخص معنوي من اشخاص القانون العام، وأحد أشخاص القانون الخاص (الفرد او شركة) يتعهد بمقتضاه الملتزم (الفرد او الشركة) بالقيام على نفقته وتحت مسؤوليته بأداء خدمة عامة للجمهور طبقا للشروط الموضوعة له، مقابل التصريح باستغلال المشروع لمدة محددة من الزمن واستيلائه على الارباح، ويكون الاستغلال في صورة التصريح للملتزم بتحصيل اجر او رسم من المنتفعين [1].

3- **عقد القرض العام:** هو عقد اداري يقرض بمقتضاه أحد اشخاص القانون الخاص- فردا كان ام شركة-مبلغا من المال للدولة او لاحد اشخاص القانون العام الاخرى مقابل التزامها برد المبلغ بعد نهاية اجل القرض فضلاً عن دفع فوائد سنوية محددة[2].

4-**عقد التوريد:** هو أتفاق بين أحد الأشخاص المعنوية العامة وأحد الافراد أو الشركات، وبموجبه يلتزم الفرد او الشركة بتوريد منقولات لازمة لمرفق عام مقابل ثمن، ومن التعريف يتضح ان عقد التوريد على خلاف عقدي الأشغال العامة، والتزام المرفق العامة لا يرد سوى على المنقول [3].

5-**عقد النقل** : هو عقد اداري يلتزم بمقتضاه أحد الأفراد او الشركات بالقيام بعملية نقل لحساب الادارة في مقابل عوض معين، وعقد النقل لا يختلف عن عقد التوريد الا في موضوعه، كما انه قد يختلط بعقد الامتياز، الا ان النقل في الاول يكون لمرة واحدة أو

---

[1] البنا، محمود عاطف(2007)، العقود الحكومية، القاهرة، دار الفكر العربي، ط1، ص51.

[2] الحلو، ماجد راغب(2000)، القانون الاداري، الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ص 577.

[3] خليفة، عبد العزيز عبد المنعم(2007)، الاسس العامة للعقود الإدارية، الاسكندرية، دار الفكر الجامعي، ص 92 .

لمرات معدودة، كما ان الادارة هي التي تدفع المقابل، من حين في حالة الامتياز يكون النقل منظما كما ان المقابل يدفعه المنتفعون في صورة رسوم انتفاع[1] .

**تاسعاً: الإطار النظري**

إنَّ الأسباب التي أدت إلى اختيار موضوع هذه الدراسة هو كثرة عملية الهدر في المال العام؛ بسبب عدم فعالية الرقابة الإدارية، ذلك أن (العقود الحكومية تتميز عن العقود المدنية بطابع خاص ....) [2]، والمتجلية في كثير من العقود المبرمة بين الدولة ومختلف الشركات المحلية والأجنبية والتي بموجبها فقد العراق الكثير من الوقت والجهد اللذان كانا كفيلين بحل الكثير من المشكلات الاقتصادية والاجتماعية واعمار البنى التحتية التي يعاني من خرابها العراق. إذ (ظلت القرارات التي تصدر بناء على السلطة التقديرية تنأى طول القرن قبل الماضي عن كل رقابة عدا عيبي الاختصاص والشكل)[3]، ومقارنة ذلك بالعقود المبرمة بين المملكة الأردنية الهاشمية ومختلف الشركات المحلية والعالمية إذ يمثل الأردن نموذجا يقتدى به في هذا المجال والدليل على ذلك سعة الاستثمار الوطني والاجنبي في المملكة الأردنية والهاشمية.

ومن أجل الاحاطة بموضوع الدراسة من كل الجوانب والإجابة على التساؤلات السابقة التي تعكس مدى أهمية هذا الموضوع فإننا سوف نقوم بدراسته وفق خمس فصول، خصصنا **الفصل الأول** لبيان مقدمة عامة للدراسة، من حيث مشكلة الدراسة

---

[1] الحلو، ماجد راغب،(2013)، العقود الحكومية، الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة ، ص289.

[2] حماد، خالد سيد محمد (2011) حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية، دار النهضة العربية، القاهرة، جمهورية مصر العربية، ص483 .

[3] أبو العينين، محمد طاهر (2004)، العقود الحكومية وقوانين المزايدات والمناقصات في القضاء وإفتاء مجلس الدولة، القاهرة، جمهورية مصر العربية، ص125 .

وأهميتها وأهدافها وأسئلة الدراسة وحدود و محددات الدراسة ومصطلحات الدراسة والإطار النظري والدراسات السابقة ومنهجية البحث، بينما خصصنا **الفصل الثاني** لبيان نشأة وتطور الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية وأساسها القانوني، من حيث مفهومها واهميتها على العقود الحكومية، وخصائص الرقابة الادارية واهدافها على العقود الحكومية **إما الفصل الثالث** ستتناول الدراسة بيان الأجهزة المختصة بالرقابة الإدارية والمالية في الأردن والعراق واختصاصاتها، وتتمثل الاجهزة الرقابية من ديوان المحاسبة الاردني وديوان الرقابة المالي العراقي، وديوان الرقابة والتفتيش الاداري الاردني وهيئة النزاهة العراقية، وهيئة مكافحة الفساد الاردني ومكتب المفتش العام العراقي، في حين خصصنا **الفصل الرابع** لبيان أسس نجاح الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية من حيث أسس نجاحها وتقيمها الاداري على العقود الحكومية، ومن ثم ننهي الدراسة بتخصيص **الفصل الخامس** للخاتمة واهم النتائج والتوصيات التي يتوصل اليها الباحث .

**عاشراً: الدراسات السابقة**

1- القبيلات، حمدي سليمان سحيمان،2007، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية في المملكة الأردنية الهاشمية (دراسة تحليلية وتطبيقية ) .

تطرقت هذه الدراسة على موضوع الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية في المملكة الأردنية الهاشمية ،لغرض بيان مدى فعالية وكفاءة الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية في المملكة الأردنية الهاشمية والتعرف على الأجهزة التي تتولى عملية الرقابة الإدارية والمالية .

**أما دراستنا فتتناول موضوع الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية في المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية العراق، ومن خلال أجراء الموازنة بين البلدين لغرض الوقوف على العقود الإدارية في الأنظمة الرقابية في سبيل معالجة ضعف الرقابة على العقود الحكومية وبالذات جمهورية العراق بسبب الظروف التي يمر بها البلد.**

2- الكلوب، مجد إبراهيم محمد2013، أجهزة الرقابة الإدارية والمالية ومدى فعاليتها في الحد من الفساد" دراسة تطبيقية في التشريعات الأردنية "

سلطت هذه الدراسة الضوء على الأجهزة الرقابية في المملكة الأردنية الهاشمية، وحددت اختصاصاتها القانونية التي تباشرها من خلال عملية الرقابة الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية .

**أما دراستنا فتناول البحث في الرقابة الإدارية والمالية في كل من المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية العراق ومقارنة تلك الأجهزة ببعضها من أجل الوقوف على الايجابيات في عملها الرقابي ومحاولة عكس ذلك على التشريع الأخر.**

3- الجبوري، سعد عطية حمد موسى2013، الرقابة على الانفاق العام في العقود الحكومية .

تطرقت هذه الدراسة على الانفاق العام في العقود الحكومية في مراحل ابرام العقد الحكومي والاثار المترتبة عليها، وكذألك تطرقت على وسائل الإدارة في اختيار المتعاقد في العقود الحكومية .

**أما هذه الدراسة فأنها تركز على دور الرقابة الإدارية من خلال التطرق إلى الهيئات الرقابية الموجودة في البلدين محل المقارنة .**

**أحد عشر: منهجية الدراسة**

ستعتمد هذه الدراسة على استخدام المنهج الوصفي التحليلي، الذي يقوم على أساس تحليل الفكرة المعروضة ومناقشتها في ضوء الآراء لكي يتم اسنادها إلى النص التشريعي المعالج لها ان وجد، وإلى الرأي الفقهي المنصب عليها، كذلك تعتمد على المنهج المقارن، إذ ستسعى الدراسة لمقارنة الموقف التشريعي في كل من الأردن والعراق، مع الإشارة إلى بعض القوانين الأُخرى كلما تطلب الأمر ذلك.، فضلا عن اعتماد الدراسة على المنهج التطبيقي الذي يقوم على أساس الاعتماد على بيان موقف القضاء، في الأردن والعراق ، وتم اختيار المملكة الأردنية الهاشمية لتكن محل للمقارنة مع القانون العراقي ؛ وذلك لأن المملكة الأردنية تطبق معايير رقابية دولية متقدمة بسبب الانفتاح على دول العالم المتقدم مما جعل التجربة الأردنية محل مقارنة يقتدى به، وهذا ما تشير اليه الدراسات الدولية من انخفاض مستوى الفساد في المؤسسات الحكومية في المملكة الأردنية الهاشمية .

# الفصل الثاني

## نشأة وتطور الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية وأساسها القانوني

تؤدي الرقابة على الأجهزة الحكومية، وبالذات على العقود الحكومية بأشكالها كافة، دوراً مهما في بناء ركائز الدولة ومؤسساتها، وذلك من خلال المتابعة والإشراف على المشروعات العامة التي تنفذ عن ابرام العقود الحكومية مع الاطراف الاخرى، وبرزت أهمية هذه الرقابة في العصر الحديث مع اتساع نشاط الدولة في المجال الاقتصادي وتطور وظيفتها، وإن اتساع نشاط الإدارة وتنوع أعمالها وتدخل الدولة في مختلف مناحي الحياة أدى إلى وجود أجهزة رقابية مختصة تمارس الرقابة الإدارية على الأداء الحكومي بشكل عام وعلى العقود الحكومية بشكل خاص إلى جانب الرئيس الإداري والسلطة المركزية في الرقابة الإدارية، وظهرت الرقابة الإدارية على العقود الحكومية مع ظهور الأنظمة الإدارية وأساليب العمل المنظم في الدولة الحديثة بشكل عام، ومن ثم واكبت ظهور أنواع عديدة من الرقابة اختلفت وفقآ للنظام السياسي السائد في كل دولة [1].

فكلما زادت فاعلية الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية في الدولة أنخفض معدل الفساد المالي في البلد، ومن هنا تأتي أهمية البحث في التركيز على الرقابة بشكل عام، وعلى أنواع الأجهزة التي تراقب على العقود الحكومية[2]، ومن الطبيعي أن تختلف أساليب الرقابة باختلاف التشريعات القانونية المنظمة لها، ولكن لا يعد أي نظام للرقابة جيداً أو فعالا إلا إذا أحتوى على مجموعة من الخصائص كالدقة

---

[1] العبادي، محمد وليد(2008)، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، عمان، مؤسسة الورق، ص 82.

[2] الجنابي، علي غني عباس(2015) الرقابة على الموازنة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، ص10.

والاقتصاد وسهولة الفهم والمرونة والأعمال التصحيحية التي تلي عملية الرقابة[1]، ذلك أن الهدف من الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية هو التعرف على المشكلات والعقبات التي تواجه تلك العقود واكتشاف الأخطاء فيها قبل استفحالها ورفع الروح المعنوية[2]، للكوادر الإدارية التي تمارس الرقابة الإدارية على العقود الحكومية أو تلك التي تتولى مهمة أبرام وتنفيذ تلك العقود .

وبناءً على ما سبق، سيقسم الباحث هذا الفصل على ثلاثة مباحث وعلى النحو التالي :

**المبحث الأول :نشأة الرقابة الإدارية والمالية وأساسها القانوني على العقود الحكومية.**

**المبحث الثاني : مفهوم الرقابة الإدارية والمالية وأهميتها على العقود الحكومية .**

**المبحث الثالث : خصائص الرقابة الإدارية والمالية وأهدافها على العقود الحكومية .**

---

[1] الطراونة، حسين أحمد، وعبدالهادي، توفيق صالح(2011)، الرقابة الإدارية، ط1، عمان، دار الحامد للنشر، ص133.

[2] الطراونة، حسين احمد، وعبدالهادي، توفيق صالح(2011)، الرقابة الإدارية، ط1، دار حامد للنشر، عمان، ص25.

## المبحث الأول

## نشأة الرقابة الإدارية والمالية وتطورها على العقود الحكومية[1]

أنَ الرقابة الإدارية ليست وليدة اللحظة ولا اليوم، وإنَّما هي نتاج عقود طويلة من العمل الإداري والقانوني والفني وعليه وجدت الرقابة منذ أقدم العصور باعتبارها أمرا مهما لأنَّها وسيلة ضبط وحفظ للمال العام، وتبرز هذه الأهمية خاصة كلما اتسع المجتمع وتعددت أوجه النشاط الاجتماعي والاقتصادي، والرقابة قديمة قدم المجتمع الانساني إذ كانت درجة تطور وقوة الرقابة تتلاءم وتتناسب مع كل مرحلة من مراحل تطور المجتمع الانساني، إذ كانت غاية الرقابة هي حماية أموال الآلهة قديما ثم حماية اموال الدولة التي تُعد من اهم الموضوعات التي اعتدت بها الكيانات البشرية منذ نشوئها، إذ تعددت أساليب حماية هذه الأموال، لكن أهم أنواع الحماية هي التي كانت تتمثل بمراقبة كيفية جباية تلك الأموال وإنفاقها، فوظيفة الرقابة في المؤسسة تقوم على ضبط الأداء التنظيمي، ليسير في الوجهة التي يراد له ان يسير عليها، من أجل تحقيق الأهداف المحددة أو المرسومة، فالرقابة تعد الأداة الرئيسة في عملية الكشف عن الفساد وتحديد حجمه، ومن هنا تعد أولى حلقات الإصلاح الإداري، فقد برز هذا النوع من الحماية في العراق القديم، إذ كان أول ظهور لفكرة المحاسبة في جنوب العراق، الذي يقطنه السومريون، فقد عرف السومريون هذه الفكرة بشكل أبسط مما هو معروفٌ عليه الآن، فمن يقوم بهذه العملية يعرفون بالكتبة الذين يدونون

---

[1] فالرقابة في اللغة تعني: قوة التوجيه أو السلطة، أو التفتيش أو الاختيار وقد تأتي بمعنى السهر أو الملاحظة أو الحراسة أو المحافظة أو الرصد أو المطابقة أو المضاهاة، ينظر: ابن منظور، لسان العرب، الدار المصرية، مادة (رقب): 1/ 424، الفيروز آبادي محمد بن يعقوب، القاموس المحيط، دار الفكر، القاهرة، 1978م: 1/ 77، والعلامة الجواهري، الصحاح في اللغة والعلوم، دار الحضارة العربية، بيروت، ط1، 1974م: م1، ص498، وجاءت لفظة الرقيب ومشتقاتها في عدة آيات قرآنية منها :-

"ما يلفظ من قول إلا لديه رقيب عتيد" سورة ق- الآية (18) .

"فلما توفيتني كنت انت الرقيب عليهم وانت على كل شيء شهيد" سورة المائدة – الآية (117) .

" أن الله كان عليكم رقيبا" سورة النساء – الآية (1) .

" فخرج منها خائفا يترقب" سورة القصص – الآية (21) .

كل ما يدخل ويخرج من المعبد أو القصر، وتبعاً لذلك ظهرت بعد ذلك فكرة المحاسب الذي يعد من كبار الموظفين في المجتمع السومري(1) .

أما في الإمبراطورية الرومانية وفي توسع رقعة الدولة فيها وزيادة مواردها المالية أدى ذلك إلى ضرورة ظهور شكل من أشكال الرقابة، وأول إشارة واضحة للمحاسب أو المراقب المالي في الدولة الرومانية ظهرت في العصر الجمهوري الذي بدأ عام (509) ق.م ، إذ ظهر مجموعة من الحكام يختصون بالمهام المالية والرقابية، ومنهم حاكم الإحصاء (السنسور - Censor):- وهذا المركز الوظيفي أنشأه الرومان عام (435) ق.م الذي يشغله موظف عام ومهمته إحصاء أعداد المواطنين الرومان وثرواتهم وكان لهؤلاء الحكام الحق في إدارة الأراضي (2)، القسطار (الكويستور - Quaestor) وهو منصب شخص ابتدأ عمله مساعداً يختاره القنصل لمساعدته في الأمور المالية والقضايا الجنائية، ويعرف هؤلاء الحكام باسم ولاة المال أو المظالم إذ أن مهمتهم الرئيسية تتمثل في المحافظة على أموال الخزينة، وفي (420 ق.م)، أصبح القسطار مثله مثل القنصل يختار من قبل الشعب، ومنهم حكام الأسواق نشأت وظيفة حكام الأسواق عام (367) ق.م استنادا إلى أحكام قانون ليسينيا الروماني . ومهمة هؤلاء الحكام تشمل الإشراف على الأسواق العامة والحد من غلاء الأسعار، وأصبحت هذه المهمة منذ عام (384) ق.م في يد الإمبراطور الروماني إذ ألغى منصب حكام الأسواق(3) .

---

1 ايفون روز نكارتين (1991)، نظام القرابين في المجتمع السومري، ترجمة خليل سعيد عبد القادر، ط1، دار الشؤون الثقافية، بغداد، ص85.

2 صبيح المسكوني،(1971)، القانون الروماني، ط2، مطبعة شفيق، بغداد، ص28 .

3 صبيح المسكوني،(1971)، القانون الروماني، مصدر سابق، ص28.

وقد عرف النظام الإسلامي مختلف الوسائل الرقابية، ففي بواكير الدولة الإسلامية اتصف تنظيمها الإداري بالبساطة من حيث التكوين، والمهام كان الأخذ بالرقابة الذاتية، والرقابة الرئاسية، ومع توسع الرقابة وزيادة سكانها أخذت بأسلوب أخر هو رقابة الأجهزة الإدارية المتخصصة، التي يطلق عليها الدواوين، وذلك بجانب الرقابة الذاتية والرئاسية، فضلا عن الرقابة الشعبية، والرقابة القضائية[1] .

وسرعان ما تطور هذا النوع من الحماية حتى تبلور على شكل هيئات تقوم بمراقبة تلك الأموال، وبدأت تتوضح معالمها في عهد الملكية في فرنسا من خلال إنشاء غرفة محاسبة باريس، التي كانت تراقب عمليات جباية المال العام وإنفاقه، وأخذت هذه الهيئات تكتسب أهمية كبيرة خاصة بعد أن عهد بأمر الرقابة إلى اللجان البرلمانية الفرنسية بعد ثورة 1789[2]، وعرفت فرنسا منذ القرن الثالث عشر الرقابة على المال العام إذ أقام الملك سانت لويس نوعا من الهيئات الرقابية عرفت (بغرفة المحاسبة) وأهمها غرفة محاسبة باريس عام 1256، وكانت هذه الغرفة تتولى فحص الحسابات وإصدار الأحكام التي كان لها أحيانا صفة جزائية، وبهذا أصبحت فرنسا تمتلك أجهزة رقابية متعددة واعتبرت من أوائل الدول التي نظمت الرقابة بشكلها، الحديث[3]، وإن مصطلح الرقابة control ظهر بمفهومه الحديث في فرنسا بدستور 1946، واستبدل مصطلح وصاية بكلمة رقابة حيث اخذ هذا المصطلح من الوصاية في القانون المدني (ونظراً لما يترتب من اثار على التميز بين الوصايا في القانون المدني التي تكون على

---

[1] العلوي، سالم بن راشد(2009)، القضاء الإداري، ط1، دار الثقافة، عمان، ص34.

[2] الجميلي، عبد الستار حمد انجاد(2004)، رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير غير منشوره، جامعة كركوك، كركوك، العراق، ص12.

[3] أمين، صلاح الدين مصطفى(1979)، الرقابة المالية العامة وديوان الرقابة المالية في العراق، دار الحرية، بغداد، ص25.

قاصر، أما الوصايا الإدارية التي تكون من السلطة المركزية على هيئة اللامركزية وتكون رقابة محدودة بنص القانون وضمن نطاق معين)[1] .

وقد ورد النص على الرقابة في المادة(88) من الدستور الفرنسي لعام 1946م، وتكون مهمة مندوب الحكومة التوفيق بين نشاط عمال الدولة وتمثيل المصالح القومية وبين مباشرة الرقابة الإدارية على العقود الحكومية ثم أكد الدستور الفرنسي لعام1958، الرقابة الإدارية إذ ورد نص المادة (72) على ان تكون مهمة مندوب الحكومة في المقاطعات والاقاليم تمثيل المصالح القومية والرقابة الإدارية وضمان احترام القوانين[2] .

أما إنكلترا فقد شهدت تطورا في كل الميادين الاجتماعية والاقتصادية والثقافية التي ابتدأت من شواهد أوربا وسرعان ما انتشرت تلك الأفكار بسرعة كبيرة في أرجاء العالم، لقد كان لهذا التطور أثره على الأنظمة المالية والاقتصادية وكان لابد أن يؤثر هذا التطور على الأنظمة الحسابية والرقابية لاسيما بعد تعقد المعاملات المالية والاقتصادية بصورة لا يمكن التعامل معها بسهولة ويسر كما كانت من قبل، ويعود تاريخ الرقابة على النفقات العامة في إنكلترا إلى بداية القرن الرابع عشر ويمكن عد الأمر الدائم الذي أقره مجلس العموم عام 1713، وفي عام 1865 عهدت مهمة الرقابة إلى موظف كبير بدرجة وزير يسمى (المراقب – المحاسب العام) ليتولى مسؤولية تدقيق حسابات أجهزة الحكومة كافة وعدد كبير من الأجهزة العامة ويقوم المراقب العام بتقديم تقريره عن رقابته

[1] العبادي، محمد وليد(2008)، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص48.

[2] العبادي، محمد وليد(2008)، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص84 .

علـى صـرف النفقـات إلـى (لجنـة الحسـابات العامـة) التـي لهـا الحـق فـي اسـتدعاء المسـؤولين عن الشؤون المالية ومناقشتهم في محتوى تقارير المراقب العام.[1]

واسـتمر العمـل فـي إنكلتـرا بمراقبـة المراقـب – المحاسـب العـام حتـى عـام 1866 حيـث أنشـئت فـي هـذا العـام (مصـلحة المحاسـبة) لتتـولى تـدقيق حسـابات أجهـزة الحكومـة كافـة، وهكـذا فقـد كـان لإنكلتـرا بـاع طويـل فـي مسـألة الرقابـة امتـد منـذ القـرن الرابـع عشـر وتـوج بإنشـاء (مصـلحة المحاسـبة) التـي أصـبحت جهـاز الرقابـة الماليـة فـي إنكلتـرا الـذي يقضـي بـأن الاقتراحـات التـي تتطلـب أنفاقـا لا تقـدم إلا مـن التـاج أي أن أعضـاء مجلـس العموم لـيس لـديهم الحـق فـي التقدم بـأي اقتـراح يترتـب عليـه إنفـاق عـام هـو صـورة مـن صـور رقابة التاج على الحكومة[2]واستناداً لما سبق ذكره سيتم تقسيم هذا المبحث على مطلبين:

**المطلب الأول : نشأة الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية في الأردن**

**المطلب الثاني : نشأة الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية في العراق.**

**المطلب الثالث: الأساس القانوني للرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية .**

---

[1] الجميلي، عبد الستار حمد انجاد(2004)،رقابة الهيئات المستقلة على الموازنة العامة، مصدر سابق، ص12.

[2] الجميلي، عبد الستار حمد انجاد(2004)،رقابة الهيئات المستقلة على الموازنة العامة، مصدر سابق، ص13.

## المطلب الأول

## نشأة الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية في الأردن

في سبيل الحد من الفساد والاخطاء التي يمكن أن تحصل في عملية أبرام العقود الحكومية، فقد سعت الكثير من الدول المدركة لأهمية الرقابة والواعية لها على هذه العقود لتفعيل الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية على المستوى المحلي والدولي، وبدأ الاهتمام بأهمية الرقابة الحكومية على العقود الحكومية ومدى فاعليتها في الحد من الفساد الذي قد يعتري هذه العقود، وكذلك الحد من المشاكل الإدارية التي يمكن ان تتعلق بهذه العقود، ومن هنا قامت الدول بابتكار اساليب ووسائل متعددة للتوصل لحلول لمعالجة هذه الاشكالية، ومن هذه الاساليب والوسائل لمكافحة الفساد إنشاء أجهزة خاصة تكثف الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية ومرافقها وعلى العمل الإداري لحماية الصالح العام على المستوى الداخلي للدولة [1] .

وتعد الرقابة الإدارية ضمانة من ضمانات الدولة لحماية المال العام من الهدر والعبث، لذلك حرصت التشريعات الوطنية في الأردن على إيلاء هذا الموضوع أهمية كبيرة في مختلف التشريعات وضمنتها في صلب الدستور، ومن هنا فقد نصت المادة (119) من الدستور الأردني لعام 1952م على أنَّه " يشكل بقانون ديوان محاسبة لمراقبة أيراد الدولة ونفقاتها وطرق صرفها"[2].

---

[1] القبيلات، حمدي سليمان سحيمات (1998)، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، ط1، دار الثقافة للنشر، عمان، ص 20.
[2] المادة 119 من الدستور الأردني لسنة (1952)المعدل المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد( 1093)بتاريخ 1952/1/8.

ومن هنا حرص المشرع الأردني ومنذ تأسيس المملكة الأردنية الهاشمية على الاهتمام بالرقابة الإدارية بشكل عام، وعلى العقود الحكومية بشكل خاص لارتباطها بالمال العام. فقد حرص المشرع الأردني على منح هذه الأجهزة الرقابية صلاحيات واختصاصات عديدة تخولها البحث والتحري عن أوجه القصور في الأداء الحكومي ومتابعة تنفيذ الدوائر والمؤسسات الحكومية للقوانين والأنظمة والتعليمات إضافة للكشف عن المخالفات الإدارية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجباتهم الوظيفية أو بسببها [(1)] .

وانطلقت فكرة بناء أجهزة الرقابة الداخلية ووحداتها في وزارات المملكة الأردنية ودوائرها ومؤسساتها العامة من أجل خدمة الأهداف العليا في مجال الرقابة على المال العام، وضمان الالتزام بمستويات الأداء المخطط لإنجاز الاهداف المنشودة والتأكد من أن تلك الأهداف المحددة قد تم انجازها وفق الخطط والسياسات العامة الموضوعة بهذا الشأن، وتزويد الإدارات العليا بالمعلومات والبيانات عما يجري على أرض الواقع لغايات أحكام الرقابة والتنظيم، وتتمثل أجهزة الرقابة الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية على العقود الحكومية في كل من هيئة مكافحة الفساد ووحدات الرقابة الإدارية داخل الأجهزة الحكومية ، وأخيراً ديوان الرقابة والتفتيش الإداري، ومن هذا المنطلق فقد صدر قانون ديوان المحاسبة الحالي رقم(28)لسنة 1952م [(2)]، ويعد ديوان المحاسبة_ وفقا لقانون انشائه الجهاز الرقابي المالي الأعلى في الأردن حيث يمارس اختصاصاته وفقا لأحكام قانونه، ويتولى مراقبة واردات الحكومة ونفقاتها، وحساب الأمانات والسلفات والقروض والتسويات، وفقا للضوابط التي حددها المشرع في قانونه (المادة 3)، وفقا لدستور المملكة

---

[1] الجنابي، على غني عباس(2015)، الرقابة على الموازنة العامة، مصدر سابق، ص9.

[2] قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952المنشور في الجريدة الرسمية العدد رقم (1105)الصادر بتاريخ 16\4\1952 .

الأردنيـة الهاشـمية، الـذي حـدد الأحكـام الخاصـة بكيفيـة تشـكيل الـديوان وارتباطـه بالبرلمـان، لان رقابـة ديـوان المحاسـبة الماليـة تنصـب علـى الأجهـزة الحكوميـة والإدارات العامـة التابعـة للسـلطة التنفيذيـة، فقـد كـان مـن المنطـق لتفعيـل دور الـديوان الرقـابي وحمايتـه مـن المـؤثرات عـدم تبعيـه للسـلطة التنفيذيـة حتـى لا تكـون الخصـم والحكـم فـي أن واحـد، ومـن هنـا كـان حـرص المشـرع الأردنـي علـى الحـاق ديـوان المحاسـبة بالسـلطة التشـريعية المكلفـة بمراقبـة أعمـال مختلـف وزارات ودوائـر الدولـة، وحـرص المشـرع الأردنـي أيضـا علـى ضـمان واسـتقلال ديـوان المحاسـبة للقيـام بمهامـه الرقابيـة الماليـة والإداريـة وذلـك مـن خـلال ارتباطـه بمجلس النواب[1].

أمـا علـى المسـتوى الـدولي فنجـد أن هنـاك تعاونـاُ ملحوظـا بـين الـدول للحـد مـن ظـاهرة الفسـاد، ويتضـح ذلـك مـن خـلال عقـد المـؤتمرات والنـدوات لزيـادة الـوعي لـدى الـدول عـن مخـاطر الفسـاد، وتعميـق سـبل التعـاون والتكـاتف بينهـا، للوقـوف معـا كحـائط صـد أمـام انتشـار ظـاهرة الفسـاد فـي العقـود الحكوميـة لإيجـاد وسـائل فاعلـة لمكافحتـه، حيـث باتـت هـذه الظاهرة تحتاج إلى تجبيش الجهود بشكل جماعي بين الدول[2] .

ومـن أجـل تفعيـل هـذه الأهـداف فقـد أنضـمت المملكـة الأردنيـة الهاشـمية إلـى منظمـة (الأنتوسـاي) وهـي المنظمـة الدوليـة للأجهـزة العليـا للرقابـة الماليـة والمحاسـبة، وهـي منظمـة تركـز علـى الرقابـة الماليـة الخارجيـة العامـة، وتقـدم للأجهـزة العليـا منـذ خمسـين عامـا إطـارا وهياكـل مؤسسـاتية لتبـادل المعلومـات لتحسـين وتطـوير الرقابـة الماليـة علـى المسـتوى الـدولي وتطـوير الخبـرات الفنيـة والعلميـة، وهـذه المؤسسـة مسـتقلة غيـر سياسـية ولا حكوميـة نشـأت

---

[1] القبيلات، حمدي سليمان، (2010)، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها على المملكة الأردنية، ط1، دار وائل، عمان، ص115 .

[2] الكلوب، مجد ابراهيم محمد،(2013)، أجهزة الرقابة الإدارية والمالية ومدى فاعليتها في الحد من الفساد، اطروحة دكتوراه، غير منشوراه، جامعة العلوم الاسلامية، عمان، ص92 .

عـــام 1953 فـــي المـــؤتمر الأول لهـــا فـــي كوبـــا إذ بلـــغ عـــدد أعضـــائها مـــن الـــدول (191)عضـــواً، والأردن أحـــد أعضـــائها، فهـــي تؤكـــد علـــى أهـــداف تحســـين الرقابـــة الماليـــة والمحاســـبية وكفـــاءة الرقابـــة النظاميـــة ورقابـــة الأداء فـــي الأجهـــزة الرقابيـــة المختلفـــة علـــى الصعيد الدولي[1] .

ومـن خـلال هـذه الدراسـة يسـعى الباحـث للتعـرف علـى عـدد مـن المعوقـات التـي تعتـرض أجهـزة الرقابـة الإداريـة فـي الأردن فـي ممارسـتها لمهامهـا وأدائهـا لواجباتهـا، وسـوف يتنـاول الباحـث دراسـة الأجهـزة الرقابيـة بكافـة أشـكالها علـى العقـود الحكوميـة بشـكل مفصـل مبينـا أنواعهـا واختصاصـها وذلـك فـي الفصـل الثالـث مـن هـذه الدراسـة مـن أجـل الإحاطـة بالموضوع بشكل مفصل [2].

---

[1] وجدير بالذكر أن أخر مؤتمر للانتوساي عقد في نيويورك للفترة 3-11-تموز2015 برئاسة (السيد دزجوزيف موزرز وكد المؤتمر بمناقشة سبل ضمان الشفافية، والمساءلة في عمل المؤسسات الرقابية كما اكد المؤتمر على تشجيع ادماج واستقلالية الأجهزة الرقابية العليا وتحسين أنظمة المحاسبة العامة كأسس ضرورية لقيام الأجهزة الرقابية، لمزيد من التفاصيل موقع انترنيت www.intosai.org، المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية، تاريخ الدخول 2015/6/20، ساعه 5:15م .

[2] وجدير بالذكر ان هناك العديد من المنظمات الاقليمية التي تمارس عمل الرقابة المالية بشكل خاص والرقابة على العقود الحكومية بشكل عام منها (مجموعة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية بأمريكا اللاتينية والكاريبيك (الأولأسافس) التي تاسست1965،ومجموعة العمل الافريقية للأجهزة العليا للرقابة (أفروساي) والتي تأسست عام 1976، ومجموعة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية لدول(الباسفيك)السباساي والتي تأسست عام 1987، ومجموعة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية لمجموعة دول الكاريبية (الكاروساي) والتي تأسست عام 1990م. لمزيد من التفاصيل ينظر: العموري، محمد رسول ،(2005)،الرقابة المالية العليا،ط1، منشورات الحلبي، ص17 .

## المطلب الثاني

## نشأة الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية في العراق

يعد تاريخ الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية في العراق قديماً جداً، فأول ظهور لفكرة المحاسبة كان في جنوب العراق في عهد السومريين، إذ عرف السومريون هذه الفكرة بشكل أبسط مما هو معروف عليه الآن، فالذين يقومون بهذه العملية يعرفون بالكتبة، وعملهم يدونون كل ما يدخل ويخرج من المعبد أو القصر، ثم ظهرت بعد ذلك فكرة المحاسب الذي يعد من كبار الموظفين في المجتمع السومري[1].

وفي تاريخ العراق الحديث بعد حصوله على استقلاله عام 1920 وتشكيل حكومة عراقية مستقلة عرفت آنذاك في العراق جهتان للرقابة، الأولى تدعى (دائرة مفتش الحسابات العمومية) وهي تابعة إلى دائرة المحاسبة العمومية، والثانية تعرف بـ(دائرة مدير مراجعة الحسابات العامة) وتأخذ على عاتقها مهام الرقابة اللاحقة لحسابات الحكومة [2]، ورأس الإدارة الأخيرة السير (ج. بارلبي)[3]_ موظف حكومي إنكليزي متدرب على اعمال الرقابة غادر العراق عام 1935، ومن ثم تم دمج تلك الدائرتين تحت اسم (دائرة المراقب المفتش العام للحسابات) تولى رئاستها السير بارلبي حتى عام 1927، وفي العام نفسه شُرّع قانون تدقيق الحسابات العامة رقم (17) لسنة 1927 وبموجب هذا القانون أنشئ جهاز رقابي مستقل أطلق عليه (دائرة تدقيق الحسابات العامة) وقد عمل على تحضير لائحته السير (ج. بارلبي)، وعين بصفة مراقب عام للحسابات أي رئيس الجهاز

---

[1] الجميلي، عبد الستار حمد انجاد(2004 )، رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة، مصدر سابق، ص7.

[2] سرحان، سناء محمد(2000)، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في العراق، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، ص91.

[3] الجميلي، عبد الستار حمد انجاد(2004)، رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة، مصدر سابق .

المـذكور[1]، وجـرت تعـديلات كثيـرة علـى القـانون المـذكور حتـى عـام 1968 إذ صـدر القـانون رقـم (42) لسـنة 1968 الخـاص بإنشـاء (ديـوان الرقابـة الماليـة) وبقـي الأمـر علـى مـا هـو عليـه حتـى عـام 1990 إذ صـدر القـانون الجديـد رقـم (6) لسـنة 1990 الخـاص بتنظيم ديوان الرقابة المالية[2] .

وبهـذا فقـد مـرت الرقابـة الإداريـة والماليـة علـى العقـود الحكوميـة بمراحـل عديـدة منـذ تأسـيس الدولـة العراقيـة الحديثـة، وتمثـل هـذا التطـور التـاريخي الـذي مـرت بـه الدولـة العراقيـة بأربعـة مراحـل متعاقبـة، تتمثـل كـل منهـا بصـدور قـانون مـن قـوانين الرقابـة الإداريـة منـذ تأسـيس الدولـة العراقيـة بشـكل رسـمي عـام 1921، إذ بـدأت المرحلـة الاولـى بأسـناد الرقابـة علـى الأجهـزة الحكوميـة بـديوان الرقابـة الماليـة فـي الدولـة العراقيـة آنـذاك، ففـي عـام 1927 تـم تشـكيل دائـرة تـدقيق الحاسـبات بموجـب القـانون رقـم 16 لسـنة 1927 التـي عرفـت فيمـا بعـد باسـم ديـوان مراقـب الحسـابات العـام، وقـد جـرى تعـديلين علـى ذلـك القـانون كانـت الغايـة منهـا توسـيع واجبـات ديـوان مراقـب الحسـابات العـام، وممـا يؤخـذ علـى أعمـال الديوان خلال تلك الفترة ما يلي :

أ- لـيس للـديوان أيـة اختصاصـات قضـائية، الأمـر الـذي سـاعد علـى عـدم اكتـراث أجهـزة الرقابة التنفيذية بتقارير الديوان.

ب-نـص القـانون علـى تعيـين مراقـب الحسـابات العـام يـتم بـاقتراح مـن رئـيس الـوزراء وموافقـة مجلس الوزراء.

---

[1] الجميلي، عبد الستار حمد انجاد( 2004)، رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، مصدر سابق .

[2] منشور الوقائع العراقية، العدد (3293 ) الصادر في 1990/2/5 .

ت-إن بعض اختصاصات الديوان الإدارية والمالية كانت وإلى حد ما مقيدة لأنَّها تخضع إلى موافقة واشراف وزارة المالية .

ث-إن نطاق عمل الديوان لم يكن مطلقا حيث حددت المادة الثانية من القانون الجهات والمجالات التي تستطيع أن ينهض بأعمال الرقابة فيها.

ج- الضعف الشديد الذي اتسم به ملاك الديوان الوظيفي من حيث التأهيل والعدد[1] .

و المرحلة الثانية بدأت عام 1968، أي بعد أن توسعت المهام واستحدثت وزارات ودوائر جديدة اقتضتها الخطط التنموية الواسعة، واخذت الدولة تعمل على تطوير جهاز الرقابة في العراق عن طريق توسيع صلاحياته واختصاصاته ورفع كفاءته لكي يتمكن من مسايرة التطور الحاصل في وظائف الدولة، حيث نص الدستور المؤقت لسنة 1970م، على تأسيس سلطة للرقابة المالية تدعى بديوان الرقابة المالية ترتبط بمجلس قيادة الثورة(المنحل)، وتنوب عنه في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وينظم شؤونها قانون خاص، وقد تم تحديد السمات الرئيسية أنذاك بما يلي [2]:

1 – منح القانون للديوان صلاحيات مالية إدارية وفنية وقضائية تفوق الصلاحيات المنصوص عليها في القانون السابق إذ نص على:

أ- حصر إعداد وتنفيذ ميزانية الديوان بمجلس الرقابة .

ب- حصر تعيين موظفي الديوان وتنظيم شؤونهم بمجلس الرقابة .

ج- منح القانون للمجلس صلاحيات إحالة المخالفين إلى لجان الانضباط .

ح- خول القانون ديوان مجلس الرقابة حق طلب تعديل القوانين والأنظمة والتعليمات.

ي- منح القانون سلطة الرقابة المالية بعض الحصانات القانونية .

---

[1] – الطراونة، حسين احمد، وعبدالهادي، توفيق صالح(2011)، الرقابة الإدارية، مصدر سابق، ص269 .

[2] الطراونة، حسين احمد، وعبدالهادي، توفيق صالح(2011)، الرقابة الإدارية، مصدر سابق، ص270 .

و– أكد القانون أهمية التأهيل وتطوير كوادر الديوان.

د– خول القانون الديوان رفع التقارير إلى مختلف المستويات الإدارية إلى جانب رفع التقرير السنوي الخاص إلى السلطة التشريعية .

وبدأت المرحلة الثالثة بعد عام 1980 نتيجة التنمية الاقتصادية الواسعة، فكان لابد من ايجاد قانون جديد ينسجم مع تلك التحولات الكبيرة، ويكون أكثر فاعلية وجزم[1]،مما دفع الحكومة العراقية إلى اصدار قانون الرقابة المالية العراقي رقم 194 لسنة1980، واصبح للديوان رئيس وليس مجلس رئاسة كما في القوانين السابقة، وزيادة صلاحياته الرقابية[2]، وللصعوبات العملية التي واكبت تطبيق القانون رقم (42) لسنة 1968م التي تمثله بما يلي :

أ– عدم وضوح وتحديد أهداف الديوان بدقة .

ب–قصور الهيكل التنظيمي للديوان وعدم انسجامه مع الهيكل التنظيمي للدولة.

ت–منح صلاحيات قضائية للديوان لم يمارسها خلال فترة نفاد القانون.

د – عدم وضوح وتحديد اهداف الديوان بدقة.

و– عدم اعطاء المرونة الكافية لأجراء التغيرات في التشكيلات بشكل يؤمن استيعاب المتغيرات في العمل [3].

وعليه فقد تم تشريع القانون رقم 194 لسنة 1980، الذي تميز بالسمات التالية:

1– عالج القانون التشكيلات الإدارية بشكل يتماشى مع طبيعة عمل الديوان.

---

[1] مجلة الوقائع العراقية، العدد 2807، كانون الأول ،1980،ص 225.

[2] المادة (14)، قانون الرقابة المالية العراقي رقم (194) لسنة 1980.

[3] الطراونة، حسين أحمد، وعبدالهادي، توفيق صالح(2011)، الرقابة الإدارية، مصدر سابق، ص271 .

2- إن نطاق عمل الديوان منصوص عليه بشكل صريح ودقيق حددته المادة الثالثة من القانون.

3- وسع القانون من المزايا المادية التي يتمتع بها الموظفون.

4- عزز القانون الاستقلال المالي للديوان.

5- وضوح الأهداف كما جاء في المادة الثانية من القانون[1].

أما المرحلة الرابعة فقد بدأت مع صدور قانون ديوان الرقابة المالية رقم 6 لسنة 1990، وذلك استنادا إلى المادة (46) من دستور العراق لعام 1970(الملغي)، إذ أصبح بموجب هذا القانون ديوان الرقابة المالية مرتبط بمجلس قيادة الثورة(المنحل)، ويمارس الرقابة على السلطة التنفيذية نيابة عن المجلس، وقد أعطى هذا القانون صلاحيات مهمة لديوان الرقابة المالية، ومنحه الاستقلال المالي الإداري، ومنحه الشخصية المعنوية، وكذلك توضيح اختصاص الديوان بشكل مفصل، ومنح الديوان مهمة المساهمة في وضع القواعد والاصول الحسابية والقانونية وتطويرها[2]، إن هذا القانون قد عزز من صلاحيات ديوان الرقابة المالية، ودوره في القضاء على الفساد الإداري والمالي، وبعد احتلال العراق عام 2003، تم اجراء تعديل على هذا القانون، من قبل سلطة الائتلاف المؤقت، وذلك بصدور أمر سلطة الائتلاف رقم 77 لعام 2004، الذي تم بموجبه تحويل ارتباط ديوان المحاسبة من رئيس الجمهورية إلى السلطة التشريعية، وذلك بعد تغيير النظام السياسي في العراق وتحوله من النظام الرئاسي إلى النظام البرلماني[3].

---

[1] الطراونة، حسين احمد، وعبدالهادي، توفيق صالح(2011)، الرقابة الإدارية، مصدر سابق، ص272 .

[2] حسين، رائد عوفي(2014)، رقابة الهيئات المستقلة على اعمال الادارة العامة، رسالة ماجستير، غير منشورة، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، العراق، ص68.

[3] أمر سلطة الائتلاف رقم (77 )لسنة 2004، والمنشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد 3983 في 25\4\2004، ص 129 .

ومنذ عام 2011 ولغاية الأن تبدأ هذه المرحلة بصدور قانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011، الذي جاء تنفيذاً لنص المادة 103 للدستور العراقي لعام 2005، الذي نص على منح الديوان الاستقلال الإداري والمالي، لكون هذا القانون هو النافد .

أما على الصعيد الدولي فقد انظم العراق الى المنظمة الدولية للاجهزة العليا للرقابة المالية(Intosat) في عام 1953، من أجل تحقيق سبل التعاون المنشود بين أجهزة الرقابة المالية والإدارية العليا في العراق وإرساء دعائم الرقابة الإدارية على العقود الحكومية، ومن أجل تفعيل هذه الاهداف انظم العراق الى مجموعة العمل للاجهزة العليا للرقابة في الدول العربية (الارابوساي) التي أسست عام 1976، وكذلك انظم العراق إلى مجموعة العمل الاسيوية للأجهزة العليا للرقابة (أسوساي) التي أسست عام 1978[1].

---

[1] العموري، محمد رسول، (2005)، الرقابة المالية العليا، ط1، منشورات الحلبي، بيروت، ص 222 .

## المطلب الثالث

## الأساس القانوني للرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية

إن أحكام مبدأ المسؤولية: أي اقتراف أمر يوجب مؤاخذة فاعله، يعد من أهم الوسائل التي تؤدي دون انفصام وسائل حماية المال العام، ولا نقصد بالمسؤولية في هذا الموقع استقرار التشريعات العقابية في كثرة النصوص دون أن تجد النور إلى التطبيق، بل أن المقصود من أحكام هذا المبدأ أعلاه صرح الجزاء ليجد مكانه المرموق الذي شرع لأجله لا أن يلقى في خضم المدونات التشريعية، ولعل تفعيل التشريعات العقابية على من يعتدي على المال العام خير ما يستوجب الجزاء بشأنه.

وتماشيا مع تلك الأهمية فقد وجدنا أن المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية العراق يزخران بالتشريعات العقابية وغيرها، التي ما انفكت ساعية إلى درء المفسدة عن الأموال العامة.

وبما أن الدستور هو قمة القواعد القانونية، بحيث تسمو قواعده على ما عداه من مصادر المشروعية الاخرى، وعلة ذلك انه يتضمن القواعد القانونية التي تبين نظام الحكم في الدولة، وتنظم السلطات العامة وعلاقتها فيما بينها، وتبين حقوق الافراد الأساسية وحرياتهم، وتفريعا عما تقدم تلتزم السلطات الإدارية باحترام قواعد الدستور، وما تقوم به من أعمال او تصرفات، والا اعتبرت هذه الأعمال أو التصرفات غير مشروعة (1).

[1] العتوم، منصور ابراهيم(2013)، القضاء الإداري، ط1، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ص21 .

وبنـاء علـى ذلـك فقد أسـند الدسـتور الأردنـي مسـؤولية الرقابـة الخارجيـة علـى الأمـوال العامـة لـديوان المحاسـبة وتـنص المـادة(119) مـن الدسـتور الأردنـي لسـنة 1952 وتعديلاتـه لسـنة 2011 علـى أن يشـكل بقـانون ديـوان محاسـبة لمراقبـة ايـراد الدولـة ونفقاتهـا وطـرق صرفها:

1- يقـدم ديـوان المحاسـبة إلـى مجلسـي الاعيـان والنـواب تقريـرا عامـا يتضـمن المخالفـات المرتكبـة والمسـؤولية المترتبـة عليهـا واراه، وملاحظاتـه وذلـك فـي بـدء كـل دورة عاديـة وكلما طلب أحد المجلسين منه ذلك.

2- ينص القانون على حصانة رئيس ديوان المحاسبة [1].

نسـتنتج مـن ذلـك ان ديـوان المحاسـبة أعطـى مسـؤولية الرقابـة الخارجيـة علـى الأمـوال العامـة بسـند دسـتوري لا يجـوز مخالفتـه، وهنـا نتحـدث عـن الرقابـة علـى المـال العـام أيـاً كـان عينـاً أو نقـداً، طالمـا أن هنـاك تصـرفا قـد وقـع علـى المـال العـام وجبـت رقابـة ديـوان المحاسـبة عليـه، فالأصـل انــه مشـمول برقابـة الـديوان علـى الأنفـاق والصـرف والمخالفـات المرتكبـة باسـتغلاله بصورة غير مشروعة تطاله رقابة الديوان.

أمـا الدسـتور العراقـي الحـالي لعـام 2005 فقـد رسـم الإطـار القـانوني لحمايـة المـال العـام المخصـص للأنفـاق علـى العقـود الحكوميـة، وعلـى ذلـك فقـد بنـي النظـام الرقـابي نفسـه علـى هـامش نصوصــه، وقـد اسـتلزم ذلـك بالضـرورة وجـود اجهـزة تـؤمن الحمايـة اللازمـة لهـذه الأمـوال، لمـا لهـا مـن أهميـة، وقـد اختلفـت هـذه الحمايـة فـي وسـائلها ومـداها، وقـد نـص الدستور العراقي وتحديدا في المادة (27) منه على:

[1] نقلاً عن الكلوب، مجد ابراهيم محمد(2013)، اجهزة الرقابة الإدارية والمالية ومدى فاعليتها في الحد من الفساد، مصدر سابق، ص 110.

أولاً: للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن.

ثانياً: تنظم الأحكام الخاصة بحفظ املاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها، والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الأموال [1] .

وعلى هذا يتجلى بأن المشرع الدستوري قد وضع الأسس العامة للتشريعات المختلفة التي ترمي إلى حماية المال العام، غير ان مما لا منازع فيه ان الدستور ومدى قوته في حماية الأموال العامة لا تكون ممكنة الا بصورة جزئية، وهو لا يغدو قادرا على أداء دورة بصورة فاعلة مالم تتراء فيه بصورة جلية حالة التشريعات المنبثقة على أساس ما جاء به، لهذا الأسباب العلمية والواقعية .

والرقابة التشريعية موجودة بشكل واضح في حدود نسبية ومتفاوتة من دولة إلى اخرى في عالمنا العربي.

فالهيئات التشريعية في الدول النامية والعربية، لها دور أساس في مناقشة الميزانية العامة للدولة في وضع القوانين الأساسية المنظمة لشؤون الدولة.

وكذلك دورها ممثلا في مجلس النواب في حقهم في تقديم الاستجوابات والأسئلة للوزراء المختصين من اجل الحصول على إجابات على تلك الأسئلة [2].

وكذلك الرقابة البرلمانية من خلال أعمال اللجان البرلمانية المتخصصة في النشاطات الرئيسية للدولة مثل لجنة الشؤون الخارجية، لجنة الدفاع ولجنة الشؤون المالية.

---

[1] المادة (27) من الدستور العراقي لعام 2005، والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد(4012)، وكذلك جاء في المادة (15) من الدستور العراقي لعام 1970 الملغي، اذ نصت على :" للأموال العامة ولممتلكات القطاع العام حرمة خاصة، وعلى الدولة وعلى افراد الشعب جميعهم صيانتها والسهر على امنها وحمايتها، وان تخريب او عدوان عليها يعد تخريبا في كيان المجتمع وعدوانا عليه"، وهذا ما جاء به مشروع الدستور الذي نشر عام (1990) وتحديدا المادة(31) منه وكذلك المادة (93) من القانون الأساس الملغي لسنة(1925)، وبخصوص المادة (27) من الدستور الحالي يورد عليها بعض الفقه ملاحظات الأولى : انها ميزت بين الأموال العامة وأملاك الدولة، والثانية انها تلقي على عاتق الافراد حماية المال العام، بينما الاجدر ان يكون على عاتق الدولة والمواطن .

[2] المادة (96) من الدستور الأردني لسنة 1952، والمادة (61) من دستور العراق لسنة 2005.

وعليه فان الرقابة التشريعية تستهدف في الأساس التحقيق من مسايرة السياسات العامة وسياسات الانفاق الحكومي طبقا لما يتم التوصل اليه من اتفاق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية [1] .

حيث وجدت الرقابة الإدارية والمالية سندها في القانون المدني الأردني والعراقي ، اذ نصت المادة (60) من القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976 بأن " تعتبر أموالاً عامة جميع العقارات والمنقولات التي للدولة او الأشخاص الحكومية العامة التي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل او بمقتضى القانون او النظام ولا يجوز في جميع الأحوال التصرف في هذه الأموال أو الحجز عليها أو تملكها بمرور الزمن ".

أما القانون العراقي فقد تنشأ المسؤولية المدنية الخاصة بعمل المراقب عندما يخل بالتزام مقرر في ذمته، ويترتب على هذا الإخلال ضرر، وبهذا يضحى المراقب مسؤولا عن الضرر، وملتزما بتعويضه عما اصابه من ضرر، ويعد الضرر وحده صاحب الحق بالتعويض ويعد ذلك حقا مدنيا صرفا، وعلى هذا الأساس جاءت المادة (219) من القانون المدني العراقي ببيان واضح فيما يتعلق بالمسؤولية اذ جاء فيها:

1- الحكومة والبلديات والمؤسسات الاخرى التي تقوم بخدمة عامة وكل شخص يشغل احدى المؤسسات الصناعية والتجارية، مسؤولون عن الضرر الذي يحدثه مستخدميهم، إذا كان الضرر ناشئا عن تعد منه اثناء قيامهم بخدماتهم [2]

[1] الطراونة، حسين أحمد، وعبد الهادي، توفيق صالح(2011)، الرقابة الإدارية، مصدر سابق، ص176 .

[2] المادة (219) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل.

2- يستطيع المخدوم ان يتخلى عن المسؤولية إذا ثبت انه بذل ما ينبغي لمنع وقوع الضرر او الضرر كان لابد واقعا حتى لو بذل هذه العناية، وعلى هذا فقد اجاز القانون المدني في المادة (220) منه للمسؤول عن عمل الغير الرجوع عليه [1] .

ويرى بعض الكتاب انه يمكن مساءلة المراقب امام الجهة المختصة استنادا إلى القاعدة السائدة في التقنين المدني التي مفادها " كل خطا سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض، ان المصلحة المتوخاة من البيانات والتقارير التي يقدمها المراقب، تستوجب مساءلته في حالة اخلاله بالعمل الموكل اليه، اذ يترتب على ما يرفع المراقب من تقرير أثراً يعول عليها من جهة، وبما ان المراقب يعد وكيلا عن ممثلي الشعب، فقد اقتضت السمات محاسبته إذ تعدى ما وكل به[2] .

كما وجدت وجدت الرقابة الإدارية والمالية سندها في القانون الجنائي الأردني والعراقي، اذ تنشأ المسؤولية الجنائية عند قيام شخص بارتكاب فعل ضار تجاه الدولة باعتبارها ممثلة للمجتمع، وعلى ذلك يتم ايقاع العقوبة باسم المجتمع زجرا لمن اعتدى وردعا للغير، وتقوم الدولة بتنفيذ العقوبة على الشخص بعد التعرف على مسؤوليه ارتكاب الفعل، في قانون العقوبات الأردني المرقم (16) لسنة 1960 والمعدل بالقانون رقم 8 لسنة 2011.

ومن الأفعال التي تعد فسادا حسب ما جاءت به المادة (5) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني:

---

[1] المادة (220) من القانون اعلاه .

[2] الجبوري، سعد عطية حمد(2013)، الرقابة على الانفاق العام في العقود الحكومية، مصدر سابق، ص111 .

أ- الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة الواردة في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته، والاختلاس، والتعدي على الحرية، وإساءة استعمال السلطة.

ب-الجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في القانون العقوبات رقم (16) لعام 1960 وتعديلاته التي تشمل : التزوير واستعمال وثائق مزورة بجميع أنواعه، وتقليد ختم الدولة، والجرائم المتصلة بالمسكوكات والنقد، والمصدقات الكاذبة، وانتحال الهوية .

ت-الجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية رقم (11) لسنة 1993 وهي الجرائم التي تلحق الضرر الاقتصادي للملكة او بالثقة العامة بالاقتصاد الوطني او العملة الوطنية او بالمركز الجرائم التي يكون محلها المال العام.

ث-كل فعل او امتناع عن فعل يؤدي بالمساس بالأموال العامة.

ج- اساءة استعمال السلطة.

ح- قبول الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقا وتحق باطلا.

خ- جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد والمصادق عليها من قبل المملكة [1].

[1] تقرير هيئة مكافحة الفساد لعام 2010، الفصل الأول التنظيم القانوني لهيئة مكافحة الفساد، ص11، المنشور على الصفحة 1574 من عدد الجريدة الرسمية رقم 5151 تاريخ 2012/4/3المادة (5) من القانون .

أمـا قـانون العقوبـات العراقـي المـرقم (111) لسـنة 1969المعـدل، فقـد عـد كثيـر مـن الأفعـال جرائم واقعة على المال العام وفق الشكل التالي:

أ- فـي الفصـل الثـامن عـالج حالـة التزويـر والإتـلاف لـلأوراق او الوثـائق [1]، وفـي المـادة (466) [2]، وضع حدأ لكل من غش او قام بفعل التدليس.

ب- في الباب الخامس خصص للجرائم المخلة بالثقة العامة [3].

ت-البـاب السـادس تنـاول الجـرائم المخلـة بواجبـات الوظيفـة العامـة وفـي الفصـل الأول مـن البـاب نفسه تناول الرشوة[4] .

ث-وتناول الفصل الثالث ذكر تزوير المحررات[5] .

ج- وفي الفرع الرابع من الباب الخامس تم تناول المحررات العادية[6] .

---

[1] المادة (2\164) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل.

[2] المادة (466) من القانون اعلاه .

[3] المواد (275) و (276) و (277) من القانون اعلاه .

[4] المادة (307) من القانون اعلاه .

[5] المادة (287) من القانون اعلاه .

[6] المواد (288) و (290) من القانون اعلاه .

## المبحث الثاني

## مفهوم الرقابة الإدارية والمالية وأهميتها على العقود الحكومية

اختلفت المفاهيم التي عرفت بها الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية للدولة من فقيه إلى آخر، ومن بلد إلى آخر باختلاف الأسس الاقتصادية وفلسفة النظام الاقتصادي وأهدافه، فعرفها بعضهم بأنها (أوجه النشاط التي تركز على تحديد المتحقق ومقارنته بالمخطط في سبيل حصر الفروق وتحديد الانحرافات والوقوف على أسبابها واقتراح معالجتها "[1] .

ويعرفها آخرون بأنها (كل فعل يستهدف الاطمئنان على توفر جميع عناصر الأداء وتكافئها في أوجه نشاط الإنسان لتحقيق غاية معينة)[2].

فالرقابة الإدارية هي رقابة الإدارة لنفسها أو ما يطلق عليها بالرقابة الذاتية، بمعنى هي الرقابة التي تمارسها الإدارة بنفسها على نفسها، بحيث تكون الإدارة هي القائم بالرقابة وموضوع الرقابة في أن واحد[3]، والرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية تعد اهم اشكال الرقابة واكثر فعالية إذا ما مورست في إطار من النظام وسيادة القانون، لأنها تمكن الإدارة من مراجعة نفسها، وبما يحقق السير المنتظم للإدارة والتنفيذ الجيد للقوانين واحترام الواجبات الوظيفية، وكذلك تمارس الرقابة الإدارية على العقود الحكومية من قبل الرئيس  على المرؤوس سواء داخل الجهاز الإداري الواحد أو من الجهاز الإداري في المستوى الأعلى على الأجهزة الإدارية الخاضعة له، وتحرك الرقابة الإدارية على

---

[1] العبيدي، ماهر موسى(1991)، مبادئ الرقابة المالية،ط3، مطبعة المعارف، بغداد، ص 8 .

[2] أمين، صلاح الدين مصطفى(1979)، الرقابة المالية العليا في العراق، مصدر سابق، ص 10 .

[3] باجنيد، خالد خليل(1999)، القضاء الإداري، ط1، المكتبة الوطنية، ص58.

العقود الحكومية أما بصورة تلقائية عندما تباشر الإدارة هذه المهمة من تلقاء نفسها، أو ان يتم تحريكها بناء على تظلم المعنين بالتصرفات الإدارية [1] .

ومما تقدم يعرف الباحث الرقابة الإدارية على العقود الحكومية: بأنها وظيفة تسند إلى السلطات العامة المختصة يهدف من خلالها التأكد والتحقق من مدى قيام الأجهزة الحكومية المختصة بالرقابة على العقود الحكومية بالالتزام بالقوانين والأنظمة والتعليمات أثناء قيامها بواجب الرقابة على العقود الحكومية من أجل بيان التقصير والإهمال والخطأ في تلك العقود، ومن ثم العمل على علاجها وتلافي تكرارها في سبيل المحافظة على المال العام .

وتظهر أهمية الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية في كونها من العناصر الأساسية للعملية الإدارية التي تشمل التخطيط، والتنظيم، والقيادة والتنسيق، وقد تطورت أهمية الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية مع تطور دور الدولة التي تهدف إلى المحافظة على الأمن الخارجي وحفظ الأمن الداخلي وحفظ المال العام والفصل في المنازعات بين الأفراد، وأصبحت الدولة تتدخل في مختلف مناحي الحياة العامة، إذ أن الرقابة الإدارية على العقود الحكومية من الوظائف المهمة في الإدارة، فهي تسعى للتأكد من ممارسة الموظفين أعمالهم، بأمانة وإخلاص وعدالة، لكي يطمئن كل فرد على قضاء حاجاته والحصول على مستحقاته من غير تقصير أو اهمال، فأسلوب الرقابة هدف أساسي في النظم الإدارية، يحقق للسلطة الاطمئنان إلى تحقيق الوظائف والخدمات التي نشأت من أجلها ويجعلها على بينة من كفاءة الموظفين، وكيفية تأديتهم

[1] باجنيد، خالد خليل(2001)، القضاء الإداري وخصوصيته، ط1، دار جامعة عدن للطباعة، عدن، ص59.

لوظـائفهم والقضـاء علـى الاسـتغلال والسـيطرة وعـدم جعـل المـوظفين مـالكين للوظـائف يتحكمون عن طريقها في مصادر المواطنين[1] .

إنَ هـذا التـدخل للدولـة فـي جميـع شـؤون المـواطنين يتطلـب تـوفير أجهـزة إداريـة كفـؤة تنجـز الأعمـال وتـؤدي واجباتهـا بكفـاءة وفاعليـة مـع خضـوع هـذه الأجهـزة للرقابـة والمحاسـبة للتحقـق مـن قيامهـا بعملهـا علـى أكمـل وجـه، ونتيجـة لاتسـاع نطـاق الإدارة العامـة، وتعـدد مجالاتهـا ،وكثـرة التنظيمـات الإداريـة ، وزيـادة عـدد العـاملين فيهـا، كـل ذلـك أدى إلـى ضـرورة الاهتمـام بالرقابـة علـى أداء الأجهـزة الإداريـة، بهـدف التحقـق مـن انجـاز العمـل الإداري بكفـاءة وفـي اسـرع وقـت ممكـن وأبسـط طـرق، وتظهـر أهميـة الرقابـة فـي هـذا المجـال فـي انهـا تقـدم المسـاعدة إلـى الإدارة العليـا فـي الـوزارات والـدوائر الحكوميـة، للتأكـد مـن أن الأهـداف المحـددة قـد تـم انجازهـا وفـق السياسـات المرسـومة وتزويـدها بالمعلومات والبيانات عما يجري على الواقع لغايات احكام الرقابة، والتقييم، والمساءلة[2].

وتبـرز أهميـة الرقابـة الإداريـة والماليـة علـى العقـود الحكوميـة كـذلك فـي اكتشـاف الأخطـاء تمهيدا لتحديد المسؤولية واتخاذ الإجراءات الضرورية لتصحيحها وتجنـب هـذه الأخطـاء مسـتقبلا، وقـد تتعـدى أهميـة الرقابـة الإداريـة والماليـة علـى العقـود الحكوميـة إلـى إلـزام المـوظفين والعـاملين بـاختلاف مـواقعهم الإداريـة علـى احتـرام القـوانين والأنظمـة والتعليمـات كاملـة وتطبيقهـا حسـب القـانون، وتبـدو كـذلك أهميـة الرقابـة الإداريـة فـي توقيـع العقوبـات على مرتكبي الأخطاء والانحرافات في مسار تنفيذ العقود الحكومية للدولة وخططها [3].

---

[1] الظاهر، خالد خليل(1999)، القضاء الإداري قضاء الالغاء- قضاء التعويض، ،ط1، المكتبة الوطنية، عمان، ص59 .
[2] القبيلات، حمدي سليمان سحيمان(1998)، الرقابة الإدارية على الأجهزة الحكومية، مصدر سابق، ص21 .
[3] الجميلي، عبد الستار حمد انجاد(2004 )، رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة، مصدر سابق، ص17 .

ويأتي دور الرقابة الإدارية والمالية كأحد المهام الأساسية للقيادة الإدارية في كافة المنظمات، لأنه عن طريقها تستطيع الإدارة أن تتحقق من مدى إنجاز الأهداف وقياس درجة كفاءة الجهاز الإداري في استخدامه الامكانات المتاحة بشرية ومادية، ومعرفة مدى تناسق جهود الوحدات الإدارية المستخدمة في تحقيق الأهداف، كما تتمكن القيادة الإدارية عن طريق الرقابة من اكتشاف الأخطاء والانحرافات والمخالفات التي تقع أثناء التنفيذ، لكي تعمل على تصحيحها أو تجنبها مستقبلا، وهذا ما جعل من الرقابة الإدارية وسيلة فاعلة في مكافحة الفساد الإداري[(1)].

إلا أن التشديد والتعسف في ممارسة الرقابة يؤدي إلى نتائج سلبية قد تؤدي إلى قتل الحوافز والحيلولة دون تنمية قدرات الموظفين في اتجاه القيادة الرشيدة وتحمل المسؤولية، لذلك يرى الباحث انه من الضروري وجود نظام رقابي واحد يعهد بالرقابة إلى جهاز اداري واحد ينهض بعملية الرقابة الإدارية ويتمتع بالاستقلال التام عن الجهاز الإداري، نظر للسلبيات التي تترتب على تعدد أجهزة الرقابة، والتي تعتبر من أسوا المشكلات التي تواجه النظام الإداري، وهذا الامر يظهر بشكل جلي وواضح في عمل الأجهزة الرقابة في جمهورية العراق إذ تعدد الأجهزة الرقابية على العقود الحكومية، لكن هذا التعدد أصبح حجر عثره كما نرى في محاربة الفساد، وذلك بسبب عدم التنسيق بين تلك الأجهزة واختلاف التشريعات التي تحكم سير اعمالها وصلاحياتها وهذا ما سيوضحه الباحث في الفصل الثالث من الدراسة .

---

[1] الظاهر، خالد خليل(1999)، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص58 .

إنَ للرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية للدولة أهمية كبيرة من ثلاث نواحي لكل منها مطلباً مستقلا وعلى النحو الاتي :

**المطلب الأول : أهمية الرقابة الإدارية والمالية من الناحية الإدارية على العقود الحكومية .**

**المطلب الثاني : أهمية الرقابة الإدارية والمالية من الناحية السياسية على العقود الحكومية .**

**المطلب الثالث : أهمية الرقابة الإدارية والمالية من الناحية الاقتصادية على العقود الحكومية .**

## المطلب الأول

## أهمية الرقابة الإدارية والمالية من الناحية الإدارية على العقود الحكومية

تتجسد أهمية الرقابة من الناحية الإدارية باحترام الإدارة لمبدا المشروعية القانونية وحماية المصلحة القانونية من جانب الهيئات المحلية، فمن المعلوم أن الهيئات الإدارية المحلية تتمتع باستقلال نسبي لا مطلق عن السلطة المركزية، وهذا هو الأساس الذي يقوم عليه التنظيم الإداري اللامركزي لخضوع هذه الهيئات للرقابة المنصوص عليها قانونا من جانب السلطة المركزية، ناهيك عن الارتباط المباشر للسلطات المحلية بالسلطة المركزية[1] في الأنظمة الإدارية المركزية، وأن تشكيل جهاز رقابي أداري وفق هيكلية منتظمة يتولى الرقابة على العقود الحكومية يعد أمرا جديراً لمراعاة التخصص المنشود في كل مرحلة، من مراحل ابرام العقد، ومن أجل ذلك لجأت معظم أجهزة الرقابة العليا في العالم إلى اعتماد رقابة الكفاءة والأداء التي تطلبت الاهتمام بالقواعد والمعايير القانونية والفنية إلى جانب المحاسبية والمالية منها، وبدأت بالاستعانة بجميع الاختصاصات

---

[1] الجنابي، علي غني عباس(2015)، الرقابة على الموازنة العامة، مصدر سابق، ص26 .

العلميــة والمهنيــة والقانونيــة وضــمها إلــى ملاكاتهــا الوظيفيــة ســواء علــى المــلاك الــدائم أو المؤقت، لغرض الأشراف والمراقبة الدقيقة على أبرام العقود الحكومية .

وتســعى الإدارة فــي جميــع تصــرفاتها إلــى تحقيــق الصــالح العــام، وفــق تصــرفاتها المشــروعة، ولهـذا الغـرض تراقـب نفسـها ذاتيـا مـن خـلال مراجعـة الإدارة لتصـرفها، فتقـوم بتصـحيح مـا تكشـفه مـن أخطائهـا فـي تصـرفاتها المختلفـة أو مـا يكشـف عنـه الافـراد فـي تظلمـاتهم المرفوعـة اليهـا، قبـل أبـرام العقـد، ومـا يترتـب علـى ذلـك مـن تعـديل لـبعض مـن فقـرات العقـد أو الغائهـا، وصـولا للهـدف الأساسـي للرقابـة الإداريـة والماليـة علـى العقـود الحكوميـة فـي تحقيـق مصـلحة الإدارة نفسـها بالمحافظـة علـى حسـن سـير المرافـق العامـة وكفالـة تنفيـذ القـوانين والأنظمـة المتعلقـة بـالعقود الحكوميـة والتـزام حـدودها، وضـمان نزاهـة المـوظفين وكفـاءتهم كمـا تسـتهدف حمايـة حقـوق الافـراد وحريـاتهم مـن اعتـداء رجـال الإدارة فـي التعسـف فـي فـرض الشـروط فـي العقـود الحكوميـة، ووفقـا لمبـادئ التنظـيم الإداري حيـث تقـع مسـؤولية حسـن تنفيـذ العقـود الحكوميـة علـى عـاتق الـرئيس الإداري، وطبقـا للمبـدأ التنظيمـي القائـل حيـث تكـون السـلطة تكـون المسـؤولية، فـإن سـلطة مراقبـة المـوظفين خـلال ابـرام العقـود الحكوميـة وتنفيـذها يجـب ان تكـون فـي يـد الـرئيس الإداري، وهـذا هـو الاصـل بوجـه عـام، وبـالرغم مـن بقـاء هـذا الحـق فـي يـد السـلطة الإداريـة الا انـه وجـدت هيئـات إداريـة اخـرى، تقـوم بممارسـة أعمـال الرقابـة علـى العقـود الحكوميـة[1]، فالرقابـة الإداريـة نوعـان أحـداهما تباشـره السـلطة الرئاسـية، وهـو مـا يطلـق عليـه الرقابـة الداخليـة بوصـفها رقابـة تباشـر مـن اعضـاء الإدارة نفسـها، أمـا النـوع الاخـر مـن الرقابـة فتباشـره هيئـات إداريـة تخـتص كـل منهـا برقابـة نـوع معـين مـن أوجـه النشـاط الإداري للسـلطة التنفيذيـة، وهـو مـا يطلـق عليـه

[1] خماس، فاروق احمد(1992)، الرقابة على اعمال الادارة،ط1، دار الكتب للطباعة، العراق، ص77.

اسم الرقابة الخارجية، فهذه الرقابة تباشر بواسطة هيئات إدارية منفصلة عن الأجهزة الإدارية المطلوبة مراقبتها وتفتيش اعمالها وسيتناول الباحث كلا النوعين من الرقابة الداخلية منها والخارجية في الفصل الثالث من هذه الدراسة .

أما أهمية الرقابة على العقود الحكومية من الناحية الإدارية والمالية فتتميز :

**أولاً** : تسهم الرقابة في إلزام الهيئات الإدارية المحلية باحترام المشروعية القانونية في جميع أعمالها وتصرفاتها والكشف عن الانحرافات والمشكلات العملية لتشمل جوانب تتعلق بتقييم أي أثار قد تنتج عن ظروف وتنفيذ العقود الحكومية وبيان النتائج وتطوير الأداء الفردي والتنظيمي بشكل يكفل حسن سير الأعمال بكفاءة وفاعلية، وإيقاع العقوبات على مرتكبي الأخطاء والانحرافات في مسار تنفيذ الموازنة العامة[1] .

**ثانياً** : ضمان استقامة الموظفين والعاملين ونزاهتهم والتأكد من أدائهم الوظيفي، والقيام بأعمالهم بكل أمانة ومصداقية وبالتالي الحد من ظاهرة الفساد الإداري والمالي [2] .

**ثالثاً** : الدقة والحيلولة دون حدوث أي تهاون في تطبيق معايير الرقابة الإدارية على العقود الحكومية، والتأكد من مطابقة تلك العقود للشروط القانونية واسباب ابرامها والأهداف المراد تحقيقها من إبرام تلك العقود[3].

---

[1] عباس، علي(2012)، الرقابة الإدارية في المنظمات الاعمال، ط2، مكتبة اثراء للنشر، عمان، ص22.

[2] ويعرف الفساد الإداري بانه السلوك الإداري الفردي أو الجماعي الذي ينحرف بالوظيفة العامة عن واجباتها واهدافها المرسومة لاعتبارات شخصية بتفضيله المصلحة الخاصة على المصلحة العامة بدون حق في ظل مخالفة القوانين والأنظمة والتعليمات والمعايير الاخلاقية السامية للمجتمع.

[3] الجنابي، علي غني عباس( 2015)، الرقابة على الموازنة العامة، مصدر سابق، ص 27.

وتسعى الدول من خلال الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية إلى تحقيق كم هائل من الامور التي من شانها المحافظة على الأموال العامة واستعمالها وفق المخطط المرسوم لها بكفاءة ومرونة وفاعلية تصب في نهاية المطاف إلى احداث النتائج المتوقعة والمرغوبة ويمكن تلخيص هذه الأهداف بالنقاط الاتية (1): -

**أولاً:** إن الرقابة على العقود الحكومية تؤدي إلى الكشف عن حالات التلاعب والاختلاس في المال العام الموضوع تحت تصرف الوحدة الإدارية المناط بها مهمة ابرام العقود الحكومية وبالتالي تؤدي إلى تقليل فرص ذلك التلاعب والاختلاس أو أي تصرف غير قانوني.

**ثانياً:** تساعد الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية على توجيه وتنظيم الجهود لإنجاز الاغراض والأهداف المحددة للدائرة بفاعلية وكفاءة كما تعمل على تصحيح الانحرافات البسيطة التي تحدث في مراحل ابرام العقود الحكومية ومنع تفاقمها واتخاذ الاجراءات التصحيحية قبل استفحال الامور أثناء تنفيذ تلك العقود.

**ثالثاً** : تهدف الرقابة من الناحية الإدارية إلى تحسين عملية التخطيط وزيادة فاعليتها في مواجهة المستقبل بأهدافه وتوقعاته ومشكلاته، وهي غايات غالبا ما تسعى الإدارة إلى تحقيقها من وراء ابرام العقود الحكومية .

**رابعا** : مساعدة الإدارة في تنفيذ وظائفها الرقابية من خلال فحص النظم المستخدمة وتقيمها وتحقيق العدالة في ابرام تلك العقود بين الإدارة والمواطنين والمحافظة على حقوق الطرفين من اجل حماية المال العام .

---

[1] الجنابي، علي غني عباس( 2015)، الرقابة على الموازنة العامة، مصدر سابق، ص 31.

## المطلب الثاني

## أهمية الرقابة الإدارية والمالية من الناحية السياسية على العقود الحكومية

يقصد بالرقابة السياسية، رقابة الرأي العام ورقابة البرلمان في الدول، فتخضع الهيئات لهاتين الصورتين من صور الرقابة السياسية، إذ يمارس الرأي العام رقابة دائمة ومنتظمة على المجالس والإدارات العامة واعمالها ونشاطاتها المختلفة ومنها الرقابة على العقود الحكومية، وذلك عن طريق وسائل الاعلام المختلفة من صحافة وإذاعة وتلفزيون، فيملك الرأي العام من خلال تلك الوسائل والاساليب التأثير على عمل الإدارات العامة والمجالس، فيمارس من خلالها دورا رقابياً مهماً عن طريق طرح المشكلات المحلية، وبيان أوجه القصور والعجز الذي يعتري اعمال الإدارة العامة بشان العقود الحكومية ومطالبتها بحل تلك المشكلات والصعوبات وتلافي ذلك القصور والعجز وتحسين أداء عمل الإدارة العامة، ورفع مستوى الخدمات المتحققة من ابرام العقود الحكومية والمزمع تقديمها لأبناء الوحدات المحلية التي تخدمها تلك العقود[1] .

وتتجلى أهمية وفاعلية رقابة الرأي العام على سبيل الحصر في سير المجالس المحلية حين انتهاء دورة المجلس المحلي، واجراء الانتخابات الجديدة، فهو الوقت المناسب لمحاسبة وتقييم أداء المجالس المحلية واعضائها، وعقاب الاعضاء الذين لم يكونوا على مستوى المسؤولية في مراقبة اعمال الادارة العامة الواقعة ضمن مجال عمل تلك المجالس المحلية، وتقصيرهم في متابعة تلك الإدارات في تقديمها للخدمات بشكل عام، وكذلك تقصيرهم في فرض الرقابة والمتابعة على العقود الحكومية التي تبرمها الإدارات في سبيل تقديم الخدمات لأبناء المناطق التي تخدمها الادارة والمجالس المحلية

---

[1] شطنأوي، علي خطار (1993)،القانون الإداري الأردني، المركز العربي للخدمات، عمان، ص445.

عـن طريـق عـدم تجديـد انتخـابهم وانتخـاب اعضـاء جـدد بـدلا مـنهم، وتمـارس الاحـزاب السياسـية والتنظيمـات النقابيـة فـي الـدول الحزبيـة رقابـة داخليـة عـن طريـق اعضـائها فـي المجـالس المحليـة، فيعمـل هـؤلاء الاعضـاء علـى منـع اتخـاذ القـرارات الاداريـة والحيلولـة دونهـا أو القيـام بالأعمـال التـي تتعـارض مـع مصـالح سـكان الوحـدة المحليـة، أو تلـك التـي تتحقـق مصـالحهم المـراد تحقيقهـا مـن وراء ابـرام الادارة للعقـود الحكوميـة، ناهيـك عـن الرقابـة الخارجيـة التـي تمارسـها الاحـزاب السياسـية عـن طريـق صـحافتها ومؤتمراتهـا واجتماعاتهـا الحزبية على المستويين المحلي والوطني[1] .

تشـمل الرقابـة السياسـية أيضـا رقابـة البرلمـان باعتبـاره الجهـة المختصـة بتحديـد الإطـار التشـريعي العـام للمجـالس المحليـة والإدارات العامـة[2]، فهـو الجهـة الوحيـدة المختصـة بتحديـد قواعـد وأسـس تكـوين المجـالس وهيكلهـا التنظيمـي واختصاصـها ومواردهـا الماليـة، حيـث يمـارس البرلمـان رقابتـه علـى المجـالس المحليـة مـن خـلال علاقتـه المتبادلـة مـع السـلطة التنفيذيـة إذا يملـك حـق السـؤال والاسـتجواب وطـرح موضـوع عـام للمناقشـة وسـحب الثقـة مـن الحكومـة، ويحـق لكـل عضـو مـن اعضـاء مجلسـي الاعيـان والنـواب ان يوجـه إلـى الـوزراء اسـئلة واسـتجوابات حـول أي امـر مـن الامـور العامـة وفاقـا لمـا هـو منصـوص عليـه فـي النظـام الـداخلي للمجلـس الـذي ينتمـي اليـه ذلـك العضـو، ولا ينـاقش اسـتجواب مـا قبـل مضـي ثمانيـة ايـام علـى وصـوله إلـى الـوزير الا إذا كانـت الحالـة مسـتعجلة ووافق الوزير على تقصير المدة المذكورة هذا بالنسبة للمملكة الأردنية الهاشمية [3].

---

[1] شطنأوي، علي خطار(1993)،القانون الإداري الأردني، مصدر سابق، ص446.

[2] تنص المادة (121) من الدستور الأردني لعام 1952 على ان " الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقا لقوانين خاصة".

[3] المادة (96)من الدستور الأردني لعام 1952.

أمـا فـي العـراق فـان الرقابـة السياسـية علـى العقـود الحكوميـة تكتسـب بطـابع خـاص وذات أهميـة كبيـرة ذلـك لان نطـاق هـذه العقـود قـد اتسـع بشـكل كبيـر فـي العـراق بشـكل خـاص بعـد عـام 2003، حيـث قامـت الحكومـات المتعاقبـة فـي العـراق بـأبرام المئـات مـن العقـود الحكوميـة بكـل أشـكالها سـواء الاسـتثمارية منهـا أو عقـود التوريـد والخـدمات أو عقـود الخصخصـة التـي تـرتبط ارتباطـا وثيقـا بمقـدرات الشـعب العراقـي وشـملت بشـكل كبيـر وواسـع القطـاع النفطـي والصـحي وغيرهـا مـن القطاعـات السـائرة فـي طريـق الخصخصـة، لا سـيما إذا علمنـا مـا يمـر بـه العـراق مـن ظـروف اسـتثنائية وغيـر طبيعيـة مـن الناحيـة السياسـية هـذا مـن جانـب، ومـن جانـب أخـر تكـرار التجـارب الاقتصـادية غيـر الناجحـة فـي العـراق يشـكل تهديدا كبيرا للثروة الوطنية.

أمـا فـي المملكـة الأردنيـة الهاشـمية، فـان مـا تشـهده المملكـة مـن اسـتقرار سياسـي واقتصـادي وانفتـاح علـى العـالم المتقدم جعـل مـن المملكـة الأردنيـة مـثلا يقتـدى بـه سـواء مـا تتعلـق بنشـاط الحكومـة فـي القطاعـات العامـة ومجـال الاشـراف عليهـا مـن قبـل الأجهـزة الرقابيـة المختلفـة فـي المملكـة، أم فـي مجـال الخصخصـة الـذي قطعـت فيـه المملكـة شـوطا كبيـرا ممـثلا بالنجـاح، لـذا أصـبح مـن الضـروري جـدا علـى المجـالس النيابيـة الكشـف عمـا يقـع مـن أخطـاء أو مخالفـات داخـل الهيئـات والإدارات العامـة للعمـل علـى تصـحيح، فضـلا عمـا للـراي العـام مـن ثقـل وتـأثير علـى الجهـاز الإداري فـي الدولـة وذلـك عـن طريـق وسـائل الاعلام أو عن طريق مجالس الشعب أو الاحزاب السياسية[1].

[1] الزلمي، كلأويش مصطفى إبراهيم(2006)، نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق، الموضوع أطروحة دكتوراه، جامعة النهرين، العراق، ص32

وتمتع الرقابة السياسية على العقود الحكومية بأهمية كبيرة قد تفوق أهمية الرقابة الإدارية، وذلك نتيجة لعوامل متعددة منها ما يرتبط بمفهوم الوظيفة العامة إذ تكون للرقابة السياسية تأثير وبعد كبيران في حالة اعتبار الموظف ليس مجرد مركز قانوني، تتحدد حقوقه وواجباته من خلال القواعد القانونية، وانما خادم للمجتمع، يلتصق بمركزه الوظيفي ومن ثم عمله بالأهداف التي تحددها القيادة السياسية الممثلة لا أرادة المجتمع [1] .

ويمكن حصر أهم اشكال الرقابة السياسية على العقود الحكومية بما يلي:

**أولاً** : رقابة الرأي العام : تعد رقابة الرأي العام من أقوى أدوات الرقابة على تصرفات السلطة التنفيذية بشكل عام وممارستها لسلطاتها الإدارية والمالية بشكل خاص، ويتمثل الرأي العام في رأي الجماعة أو الجمهور اتجاه أمر أو مسالة من المسائل ذات الصلة بالمصلحة العامة أو مصلحة الجماعة، وكذلك رقابة الرأي العام على أعمال الإدارة من خلال المجالس النيابية في الدول التي تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، أما في الدول التي تتبنى النظام الرئاسي حيث يسوء مبدأ الفصل الجامد بين السلطات، فان أثر هذه الرقابة قليل ومحدود، حيث تكون مسؤولية الوزراء أمام رئيس الدولة صاحب السلطة الفعلية وليس أمام البرلمان[2]، ومن المهم ان نشير إلى الرأي العام لا يصبح عاملاً ومؤثرا في الناحية السياسية الا إذا تم الافصاح عنه حتى يمكن اعتباره مدخلا هاما في العملية السياسية" ذلك ان الرأي العام هو الذي يضفي على النظام السياسي الثبات والاستقرار واحترام الرأي العام هو الذي يؤكد حقوق الجمهور وحرياتهم واختياراتهم، وهو الذي يساهم في وضع السياسات العامة في ترشيد النظام القانوني للبلاد، ووضع

---

[1] خماس، فاروق احمد(1992)، الرقابة على اعمال الادارة، مصدر سابق، ص66 .

[2] العلوي، سالم بن راشد(2009)، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص 62 .

القواعد القانونية الدقيقة التي تحكم عملية ابرام العقود الحكومية وكذلك الرقابة الإدارية على تلك العقود[1].

**ثانياً** : الرقابة البرلمانية : وهي تعني تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية، للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقوانين والأنظمة في الدولة وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته، وتمارس هذه الرقابة من قبل السلطة التشريعية أي البرلمان المنتخب من قبل الشعب في الأنظمة الديمقراطية النيابية[2]، وتمثل صورة ثانية من الرقابة الشعبية يقوم بها ممثلو الشعب (البرلمان) الذي يعبر عن رايه بأساليب مختلفة تبعا لدرجة التطور السياسي، وتقوم هذه الرقابة على أساس مسؤولية الوزارة أمام البرلمان وما يستتبع ذلك من سحب الثقة بالوزارة وبالمقابل رقابة الحكومة للبرلمان وما قد تعمد إلى حق حله[3]، ومما لاشك فيه إن عملية أبرام العقود الحكومية تعد من أهم أعمال الادارة العامة، التي تخضع بشكل اوامر لرقابة البرلمان .

وأهم مظهر للرقابة السياسية تتجسد في الرقابة النيابية التي تمارس في ظل نظام نيابي عن طريق البرلمان استنادا إلى الصلاحيات الدستورية في مواجهة السلطة التنفيذية، إذ سارت عدد من الانظمة السياسية المعاصرة إلى اخضاع الإدارة للرقابة البرلمانية، وان اختلفت الاساليب من دولة إلى أخرى من حيث ضيق الدور البرلماني وأتساعه في مواجهة الإدارة وكذلك مدى قوة البرلمان ونفوذه وتأثيره اتجاه السلطة التنفيذية، وقد تتم الرقابة البرلمانية على الإدارة عن طريق الوزراء دون ان يمتد ذلك

---

1 أبو العثم، فهد عبد الكريم(2005)، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، ط1، دار الثقافة، عمان، الأردن، ص123.

2 القبيلات، حمدي سليمان سيحمان(1997)، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية في المملكة الأردنية، رساله ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، ص13.

3 أبو العثم، فهد عبد الكريم(2005)،القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مصدر سابق، ص124.

بصورة مباشرة على الإدارة، فالوزراء هم الواجهة التي من خلالها تتم ممارسة هذه الرقابة بكافة الوسائل التي تحقق ذلك، إلا أن هناك اسلوب أوسع من ذلك فإلى جانب الوسائل الرقابية التي تتم في مواجهة الوزراء سؤال واستجواب ومطالبة وايضاح .

فضلاً عن هذا هناك صلاحية برلمانية مباشرة تعطي للبرلمان عن طريق لجان تحقيق وتفتيش برلمانية عن طريق النزول المباشر إلى الأجهزة الإدارية لممارسة هذا الدور الرقابي، وهنا يمارس البرلمان عن طريق هذه اللجان هذه المهام دون ان يحل محل الإدارة، وتعد العقود الحكومية الميدان الواسع لعمل اللجان البرلمانية لما تنطوي عليه من مبالغ كبيرة، ومساس مباشر بالميزانية العامة للدولة [1] .

## المطلب الثالث

## أهمية الرقابة الإدارية والمالية من الناحية الاقتصادية على العقود الحكومية

للرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية أهمية كبيرة من الناحية الاقتصادية في مسعاها لرصد المخالفة المالية، وتقويم مواطن القوة والضعف على الاعمال لتقييم النتائج المتحققة، ومدى توافقها مع الخطط المرسومة للأداء الحكومي، ولهذا يطلق على هذا النوع من الرقابة (رقابة التقييم والأداء)، وتهدف إلى التحقق من مدى الاخذ بالأهداف والسياسات والاجراءات في وحدات التنفيذ الإدارية المعنية بأبرام العقود الحكومية، عن طريق المقارنة بين الأداء المنفذ مع الأداء المرسوم وبيان النتائج الفعلية للأداء المتحقق من تنفيذ العقد الحكومي، اذ ان الغاية التي تسعى تلك الرقابة للوصول اليها تتمثل في تصحيح الانحرافات بأقل قدر ممكن من الخسارة في الوقت والجهد والمال[2]، ويمكن أجمال أهمية الرقابة الاقتصادية على العقود الحكومية بالنقاط التالية:

---

[1] باجنيد، خالد خليل(2001) القضاء الإداري وخصوصيته، مصدر سابق، ص16.

[2] الجبوري، سعد عطية حمد موسى(2013)، الرقابة على الانفاق العام في العقود الحكومية، مصدر سابق، ص86.

**أولاً:** – تشكل الرقابة أداة فعالة لكونها وسيلة بيد السلطات الرقابية لمتابعة نشاط المؤسسات الإدارية أو السلطات القائمة على تنفيذ الرقابة الإدارية من خلال الإلمام بتكاليف التنفيذ الفعلي للعقود الحكومية ومدى إنتاجية الإنفاق العام وما قد يصاحب هذا التنفيذ من إسراف وتبذير ومدى تطابق النفقات المخصصة لتلك العقود مع الإيرادات، فضلا عن التأكد من كفاءة وحسن أداء السلطات المنفذة ومدى انجاز العمليات المالية في المواعيد المقررة لإنجاز تلك العقود(1).

**ثانياً** : – منع الاسراف والتبذير وسوء استخدام الأموال العامة المخصصة للعقود الحكومية، وذلك من خلال الالتزام بالاعتمادات المرصودة لتلك العقود عن طريق مراقبة المختصين بصرف النفقات المخصصة لتنفيذ العقود الحكومية(2) .

والرقابة الاقتصادية على العقود الحكومية انطلقت مع بزوغ فجر الدولة الحديثة فأضحت من اساليبها، لتأخذ بين شتى الرقابات مكانة مرموقة خصوصا بعد زيادة تدخل الدولة في حياة الافراد، فغدت الموازنة خطة عمل سياسية واقتصادية واجتماعية تشمل النشاط الحكومي وعلى مختلف المستويات وفي شتى القطاعات، والرقابة الاقتصادية على العقود الحكومية أهمية بالغة من حيث صيانة الاقتصاد الوطني من خلال تقويم نتائج تنفيذ البرامج والسياسات الاقتصادية بشان تطوير العمل الاقتصادي للبلد المعني مستقبلا (3)، وتظهر أهمية الرقابة الاقتصادية على العقود الحكومية ايضا في تقييم كفاءة الأداء للأعمال والمشاريع التي تنفذ بموجبه بنود العقود الحكومية المتفق عليها مع

---

1 الجنابي، على غني عباس(2015)، الرقابة على الموازنة العامة، مصدر سابق، ص27.

2 الجنابي، على غني عباس(2015)، الرقابة على الموازنة العامة، مصدر نفسه، ص28.

3 سرحان، سناء محمد(2000)،الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في العراق، مصدر سابق، ص187.

الجهات التي تتولى تنفيذها، والتحقق من مدى فاعلية الإجراءات المتخذة في تنفيذ تلك العقود والاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية المخصصة لتنفيذها [1].

وعلى هذا الأساس فقد تجاوزت الرقابة الإدارية والمالية من الناحية الاقتصادية مسالة الجانب الحسابي وتجاوزت ذلك إلى تقييم نشاط السلطات العامة ومدى تحقيق اهداف الرقابة الإدارية على العقود الحكومية، وبالتالي يمكن وضع المقترحات الضرورية لرفع الكفاءة ومن ثم خفض تكاليف العمل مع تحسين نوعية الخدمة التي تقدمها الوحدات التنفيذية التي تولت أبرام العقود الحكومية بموجب الصلاحيات المخولة لها قانونا[2].

وتبعا لذلك ازدهرت الرقابة الإدارية والمالية من الناحية الاقتصادية على العقود الحكومية وتعددت فنونها واساليبها، وذلك للأهمية التي تمتاز بها الرقابة الاقتصادية على العقود الحكومية، إذ أن الرقابة تهدف إلى تحقيق عوائد مالية من العقود الحكومية، وتوفر خدمات وتحقيق الفاعلية في نجاح المشروعات التي أبرمت من أجلها تلك العقود، فضلا عن تحقيق الأهداف بأقل التكاليف وضمن البرامج الزمنية المحددة لإنجاز المشاريع الاقتصادية، اذ ان شد الافكار ولفت الانظار للوضع المزري الذي يعاني الاقتصاد من جهة، والهشاشة التي باتت صفة الأجهزة الرقابية من جهة اخرى، لذلك كان لزاما على المشرع إيجاد قواعد ومعايير رقابية اقتصادية إلى جانب مهارة فنية تعتمد اليه ذات ابعاد شاملة لا تغادر كبيرة أو صغيرة من زلات ابرام العقد الحكومي أو تنفيذ أو الانفاق عليه الا كانت له الأجهزة الرقابية بالمرصاد لمعالجته من كل خلل قد يعتريه[3].

---

[1] الزيدي، عبد الله علي، تطور أجهزة التدقيق والرقابة المالية في العراق، الرصافة، بغداد، (بدون سنة)، ص11.

[2] القاضي، عبد الحميد محمود(1980)، اقتصاديات المالية العامة للنظام المالي، مطبعة الرشاد، ص315 .

[3] الجبوري، سعد عطية حمد موسى(2013)، الرقابة على الانفاق العام في العقود الحكومية، مصدر سابق، ص102.

وتلعب الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية من الناحية الاقتصادية دوراً ايجابياً ومتميزاً في مكافحة افة الفقر من خلال بناء كادر وظيفي نزيه ومخلص لأداء عمله ويتمتع بأخلاق وظيفية عالية يقابله حرص لدى الأجهزة الرقابية بالحفاظ على المال العام، وفضلا عن ذلك تلعب الرقابة الإدارية على العقود الحكومية دورا كبيرا وحيويا من الناحية الاقتصادية ويمكن تجسيد ذلك من خلال الدور الذي تلعبه في المحافظة على المال العام كون الاخير يمثل في مجموعه اموال افراد المجتمع وبالتالي فان مسؤولية المحافظة عليه تقع على عاتق كافة افراده[1].

---

[1] الجنابي، على غني عباس(2015)، الرقابة على الموازنة العامة، مصدر سابق، ص28 .

## المبحث الثالث

## خصائص الرقابة الإدارية والمالية وأهدافها على العقود الحكومية

إنّ للرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية أهمية كبيرة في العملية الإدارية وتعد من اهم عناصر هذه العملية، ولابد من تنظيم عملية الرقابة بشكل يجعل منها اداة فعالة في تطوير وتوجيه عمل الإدارات المختلفة ويتجسد هذا من خلال السند القانوني الذي يحكم عملية الرقابة، ومن المعلوم ان الأجهزة الرقابة على العقود الحكومية تهدف من وراء قيامها بأعمالها إلى تقديم الخدمة للمواطنين، ويأتي دور الأجهزة الرقابية لضمان تقديم هذه الخدمة بأسرع وقت وباقل جهد وتكلفة ممكنين، وللوقوف على خصائص الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية لابد من تحديد خصائص هذه الرقابة بشكل عام أولاً، ومن ثم تحديد أهداف الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية كصورة من صور الرقابة ثانياً .

وبناءً على ما سبق ذكره، سيقوم الباحث بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين وعلى الشكل التالي:

**المطلب الأول: خصائص الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية.**

**المطلب الثاني: أهداف الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية.**

## المطلب الأول

## خصائص الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية

إن خضوع الدولة بحكامها ومحكوميها للقانون أفضل الحلول الممكنة للتوفيق بين ما تتمتع به هيئات الحكومة من سلطات لا غنى عنها في انتظام حياة الافراد في المجتمع، وبين الحفاظ على حقوقهم من استغلال القابضين على الإدارة، وحقيقة القول ان الإدارة العامة القائمة على التعاقدات الحكومية مضطرة إلى مواجهة التطور الهائل على مختلف مجالات الحياة كافة من خلال اتباع امرين: الأول لزوم اعادة النظر في وضع قواعد قانونية جديدة وايجاد وسائل فعالة لتوفير الاحترام للقاعدة القانونية وذلك من خلال تشكيل جهاز رقابي عالي الدقة والكفاءة يتوشح باختصاص عام في مواجهة الهدر في النفقة المخصصة للعقد الحكومي، والثاني العمل على توكيد الرقابة وضبط فاعليتها من خلال مسايرة التدرج في مراحل ابرام العقد الحكومي واستنادا لما سبق ذكره فان الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية تتصف بخصائص يمكن اجمالها بما يلي [(1)].

1- إنّ الرقابة الإدارية والمالية هي نشاط ووظيفة وعملية، مهم وضروري فرضه تطور الوظيفة العامة من سلطة عامة تمارس في مواجهة الشعب إلى خدمة عامة تؤدى لحسابه في ظل مجتمع ديمقراطي.

2- إنّ الرقابة الإدارية والمالية تعمل على تبيان الانحراف أو الخطأ وتصحيحه استنادا للأهداف الموضوعة لها، ذلك ان الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية

---

[1] الجبوري، سعد عطية حمد موسى(2013)، الرقابة على الانفاق العام في العقود الحكومية، مصدر سابق، ص58 .

تعد من اهم الوسائل الايجابية والفعالة إذا أحسن استخدامها لتقويم أي انحراف أو خطا في مراحل ابرام العقود الحكومية نظرا لما تكشف عنه من مخالفات أو قصور في أدائها وتشخيص طرق العلاج اللازم لتداركها وخاصة في الدول الحديثة والمتطورة[1].

3- الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية تقدم الحلول والمقترحات لأصحاب القرار بعد تحديد الأسباب وتحليلها، ذلك ان الرقابة أيا كان نوعها لا تتصف بالسلامة ما لم تتمكن من الكشف عن الانحرافات وتداركها قبل وقوعها، عندئذ تكون اقتصادا مثمرا، فنظام الرقابة لا قيمة له إلا إذا كانت تكاليفه أقل من تكاليف الضرر الذي تدفعه [2].

4- الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية تمكننا من المتابعة لتنفيذ الخطط الموضوعة مسبقا والمراد انجازها من خلال ابرام تلك العقود، إذ أن الرقابة هي وسيلة تتخذ لمراقبة انشطة الدوائر الحكومية وسير العمل فيها وفق خططه وبرامجه في شكل تكاملي، وهي غاية حيث يبتغى بها تحديد المساءلة، ومن ثم تحقيق المسؤولية أو تحديدها وتنفيذها من خلال ترجمة سليمة لعوامل التقصير وأسبابه وما يجب أن يتخذ من جزاءات ابتغاء تصحيح هذه الأخطاء في التنظيم الإداري الخاص بأبرام العقود الحكومية[3] .

[1] الزلمي، كلأويش مصطفى إبراهيم(2006)، نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق، مصدر سابق، ص28 .
[2] الزلمي، كلأويش مصطفى إبراهيم(2006)، نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق، مصدر سابق، ص28، ص29 .
[3] الزلمي، كلأويش مصطفى إبراهيم(2006)، نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق، مصدر سابق، ص28 .

5- إنّ الرقابة الإدارية والمالية تساعد في تقييم العاملين والمشرفين على السواء من ناحية المهارات الإدارية وتطبيقها، وذلك من خلال تزويد الإدارة بذوي الكفاءة في مجال العقود الحكومية، فيصار إلى تكريم ومكافاة الموظفين المتميزين من أجل تحفيز تلك الكوادر لتقديم المزيد لخدمة الصالح العام، ورفع مستوى الكوادر الضعيفة من خلال برامج التطوير والتدريب [1].

## المطلب الثاني

## أهداف الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية

إنّ الهدف من الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية للدولة يبرز من خلال ترشيد الإنفاق وتحقيق الأهداف السياسية والمالية والاجتماعية والإدارية والقانونية التي تعبر عن مدى التوفيق الذي تحققه الحكومة في تنفيذ العقود التي تخص الاغراض التي من اجلها ابرمت الدولة تلك العقود، وان من أهداف الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية هو التأكد من أن الاعمال الحكومية التي تؤدي بأفضل الطرق من أجل حماية الصالح العام من خلال السهر على ما يحدث من إساءات السلطة الوظيفية والبحث عن شرعية النشاط الإداري الذي يصدر من التنظيمات الإدارية فيما يتعلق بأبرام العقود الحكومية، وكشف المخالفات التي تكون موضوع المساءلة تمهيدا لإلغاء التصرف الإداري المخالف والتعويض عن مضاره وتحديد مسؤولية مرتكبي هذه المخالفات وتوقيع الجزاء عليه، وإصدار القرارات لتصحيح الأخطاء والعمل على إزالة هذه الأسباب التي ادت إلى وقوع الاخطاء عند ابرام العقود الحكومية[2] .

---

[1] القبيلات، حمدي سليمان سحيمات(1998)، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مصدر سابق، ص 24 .

[2] الطراونة، حسين احمد، وعبدالهادي، توفيق صالح(2011)، مصدر سابق، ص 135 .

إنّ أجهـزة الرقابــة العليــا تســعى مــن خــلال المعلومــات والخــدمات التــي تقــدمها والواجبـات التـي تقـوم بهـا، بشـكل مباشـر او غيـر مباشـر إلـى تحقيـق الأهـداف التـي تسـعى الحكومـة والإدارة الماليـة لتحقيقهـا مـن خـلال ابـرام العقـود الحكوميـة مـن عـدة نـواح ويمكـن تلخيص اهداف الرقابة على العقود الحكومية بما يلي :

**أولاً**. تهـدف الرقابـة الإداريـة والماليـة علـى العقـود الحكوميـة إلـى التحقـق مـن صـحة تطبيـق القواعـد القانونيـة والتعليمـات الخاصـة بـأبرام تلـك العقود وتنفيـذها وسـلامة تلـك العقـود من الغش والتلاعب بعد ان وافقت الإدارة على ابرام تلك العقود مع الاطراف المعنية.

إنّ صـحة تطبيـق القواعـد القانونيـة والأنظمـة والتعليمـات الخاصـة بـالعقود الحكوميـة يعكـس مـدى احتـرام الإدارة للأنظمـة والقـوانين وهـو فـي الوقـت ذاتـه يمثـل احتـرام مبـدا الشـرعية وسيادة القانون الذي يمثل الإدارة العامة الساعية للحفاظ على المال العام [1].

**ثانيــاً**. إنّ هـدف الرقابـة الإداريـة والماليـة علـى العقـود الحكوميـة يتمثـل فـي تجنـب التبـذير والإسـراف فـي الإنفـاق والعمـل علـى المتابعـة والإشـراف علـى الـذين يقومـون بـابرام تلـك العقـود، وكـذلك الاشـراف علـى مراحـل صـرف مبـالغ تلـك العقـود وفقـا للبنـود المتفـق عليها مع الطرف الاخر [2].

**ثالثــاً**: تهدف الرقابـة مـن الناحيـة القانونيـة إلـى التأكـد مـن مطابقـة مختلـف التصـرفات الماليـة للقـوانين والأنظمـة، التـي تـنظم عمليـة ابـرام العقـود الحكوميـة مـع اهـدافها القانونيـة، وتتجسـد الأهـداف القانونيـة للرقابـة فـي الحـد مـن ارتكـاب المخالفـات الماليـة أو تلاعـب

---

[1] سرحان، سناء محمد(2000)، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في العراق، مصدر سابق، ص66.

[2] العبيدي، ماهر موسى(1991)، مبادئ الرقابة المالية، مصدر سابق، ص10.

الموظفين العاملين في الإدارات التنفيذية بالأرقام سواء بالغش أو التزوير أو الخطأ ومعاقبة كل مخالف معاقبة جنائية بواسطة النصوص العقابية [1].

**رابعاً**: إنّ من أهم الأهداف الإدارية والمالية للرقابة الإدارية على العقود الحكومية تتمثل في تحديد المتحقق من عملية ابرام تلك العقود وتنفيذها ومقارنتها بالبنود الواردة في تلك العقود وبيان فيما إذا كانت تلك العقود تسير وفق شروطها لما مخطط له من عدمه، وقد تتعدى هذه الرقابة أحيانا إلى إمكانية التعديل البسيط في أنشطة التنفيذ في سبيل التوافق مع ما هو مخطط وتشمل كذلك وضع الحلول والمقترحات الملائمة في تحقيق أهداف الجهة المسؤولة عن الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية، وكذلك تهدف الرقابة الإدارية والمالية على العقد الحكومي إلى تصحيح القرارات المالية المتصلة بتلك العقود مما يؤدي إلى حسن تطبيق بنود العقد وكذلك مساعدة الإدارة في تنفيذ وظائفها الرقابية من خلال فحص النظم المستخدمة في ابرام تلك العقود وتقويمها وتحقيق العدالة بين اطرافها والمحافظة على حقوقهم داخل الوحدات الإدارية المعنية بالعقود الحكومية [2].

**خامساً**: هدف الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية يتمثل في تحقيق الأهداف الاجتماعية للرقابة من خلال منع الفساد الإداري والاجتماعي ومحاربته بمختلف صوره، وهذه الأهداف الاجتماعية في الواقع تركز على الجانب السلوكي للأداء لذلك يصعب حصرها وضبطها من خلال أدوات الرقابة العامة فهي تتحقق من خلال الحافز

---

[1] عبد الستار حمد انجاد الجميلي(2004)، رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، مصدر سابق، ص19.

[2] علي، حمود، المالية العامة والتشريع المالي، الكتاب الأول، بيت الحكمة، بغداد، (بدون سنة)، ص144.

الـداخلي أو الـذاتي للعـاملين علـى ابـرام تلـك العقـود وتنفيـذها وهـو أمـر يمكـن تحقيقـه مـن خلال نظام الحوافز والاتصال المباشر بين المسؤول وموظفيه.

إنّ أهـداف الرقابـة الإداريـة والماليـة علـى العقـود الحكوميـة تطـورت مـؤخرا فهـذه الأهداف لـم تعـد قاصـرة علـى حمايـة المـال العـام مـن السـرقة والضـياع فحسـب وإنمـا امتـدت إلـى أهـداف أوسـع واعمـق تتـداخل مـع عمليـة المراقبـة وتشـمل أهـدافا ماليـة وسياسـية واجتماعيـة وإدارية يـؤدي تكاملهـا إلـى تكامـل عمليـة الرقابـة علـى العقـود الحكوميـة علـى الوجه الذي خطط له بالشكل الامثل (1) .

[1] الجميلي، عبد الستار حمد انجاد(2004)، رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، مصدر سابق، ص20.

## الفصل الثالث

## الأجهزة المختصة بالرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية في الأردن والعراق واختصاصاتها

أدى اتساع نشاط الإدارة وتنوع أعمالها وتدخل الدولة في مختلف مناحي ومجالات حياة المواطنين، إلى وجود أجهزة رقابية مختصة تمارس الرقابة الإدارية على الأداء الحكومي إلى جوار الرئيس الإداري والسلطة المركزية، كما حرص المشرع على منح هذه الأجهزة الرقابية صلاحيات واختصاصات عديدة تخولها البحث والتحري عن أوجه القصور في الأداء الحكومي، ومتابعة تنفيذ الدوائر والمؤسسات الحكومية للقوانين والأنظمة والتعليمات التي تنظم أبرام وتنفيذ العقود الحكومية، اضافة للكشف عن المخالفات الإدارية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجباتهم الوظيفية المتصلة بالعقود الحكومية أو بسببها.

وتبرز أهمية دور الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية في تشديد الضبط والرقابة على ادارات الدولة بحكم تشكيلها واختصاصاتها، ذلك أن الهدف من الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية هو تحقيق رقابة فعالة على الأموال العامة لصونها، ومنع العبث بها، وفي هذا قضت محكمة التميز العراقية بقولها:" في العقود الملزمة للجانبين إذا لم يوف أحد العاقدين بما وجب علية بالعقد جاز للعاقد الاخر بعد الاعذار ان يطلب الفسخ مع التعويض"[1]، وكذلك التأكد من الاستخدام الامثل من الاغراض التي خصصت لها، والحفاظ على المال العام والتأكد من حسن استخدامه

---

[1] قرار محكمة التميز العراقية، المرقم (2009/114)في (2009/2/25)، متاح على الرابط www.qanoun.iraqja.iq.com تاريخ الدخول 2015/11/26، الساعة 12:30ص .

يشكل هدفا أساسيا للرقابة، وهذا الامر يساهم في تعزيز مفهوم الشفافية والمساءلة في مجال الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية، كما يمكن أن يشكل حافزا لتطوير مهنة تدقيق الحسابات والارتقاء بمستواها في القطاع الحكومي، وان مراقبة ايرادات الدولة ونفقاتها وحساباتها المختلفة المتعلقة بإبرام وتنفيذ العقود الحكومية تلعب دورا بارزا في الحيلولة دون ارتكاب المخالفات أو الخروج عن الأنظمة والقوانين التي تحكم هذه العمليات، كما أن الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية لها دور هام في تحسين الإدارة المالية وجعلها أكثر كفاءة وفاعلية في عملية الرقابة الإدارية على العقود الحكومية[1] .

وتتمثل أجهزة الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية في المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية العراق في: ديوان المحاسبة الأردني وديوان الرقابة المالي العراقي، وديوان الرقابة والتفتيش الإداري الأردني وهيئة النزاهة العراقية، وهيئة مكافحة الفساد الأردني ومكتب المفتش العام العراقي .

واستنادا إلى ما سبق ذكره، سيقوم الباحث بدراسة هذه الأجهزة في ثلاثة مباحث وعلى النحو التالي :

**المبحث الأول : ديوان المحاسبة الأردني وديوان الرقابة المالي العراقي.**

**المبحث الثاني : ديوان الرقابة والتفتيش الإداري الأردني وهيئة النزاهة العراقية.**

**المبحث الثالث : هيئة مكافحة الفساد الأردني ومكتب المفتش العام العراقي .**

---

[1] العفاسي، علي محمد محسن(2014)، رقابة ديوان المحاسبة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، رسالة ماجستير جامعة الشرق الاوسط، عمان، ص20 .

## المبحث الأول

## ديوان المحاسبة الأردني وديوان الرقابة المالي العراقي

عند الحديث عن المال العام لابد من التطرق للغاية من وراء استخدامه والبحث في مقاصد صرفه، فأينما وجد المال العام وجب ان يهدف استغلاله لتحقيق المصلحة العامة للمجتمع، ولذلك كان لابد من ايجاد الوسائل المناسبة للتأكد من أن الانفاق مشروع ويهدف لتحقيق المصلحة العامة، ولكن يتم ذلك يجب تفعيل سبل حماية المال العام من خلال وضع السياسات الرقابية الفاعلة التي من شانها حماية هذا المال ورعاية المصلحة العامة اثناء استخدامه، ولتفعيل سبل الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية على المال العام فقد وجدت وسائل واجراءات لحماية المال العام والتأكد من صرفه فيما يهدف لتحقيق المصلحة العامة، ولدى أنظمة الحسابات في الأجهزة الحكومية طرق للتعبير عن الية الصرف والانفاق في العقود الحكومية وتوضيح سير العمل فيها، لذلك لابد من تشديد الرقابة على المال العام المخصص للعقود الحكومية لحمايته من التلاعب والعبث وفي سبيل ذلك أوجدت الحكومات والدول وسائل رقابية مختلفة وانشات أجهزة خاصة لتكثيف الرقابة الإدارية على العقود الحكومية [1].

**واستنادا لما سبق ذكره، سيقوم الباحث بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين وعلى الشكل التالي:**

**المطلب الأول : ديوان المحاسبة الأردني .**

**المطلب الثاني : ديوان الرقابة المالي العراقي .**

[1] الكلوب، مجد ابراهيم محمد(2013)، أجهزة الرقابة الإدارية والمالية ومدى فاعليتها في الحد من الفساد، مصدر سابق، ص 107.

## المطلب الأول

## ديوان المحاسبة الأردني

يعد ديوان المحاسبة أقدم وأعلى جهاز رقابي في المملكة الأردنية الهاشمية، حيث يعود تاريخ انشاء هذا الجهاز إلى عام 1931، وذلك بصدور قانون تدقيق وتحقيق الحسابات، الذي نص على ارتباط مدير دائرة تدقيق وتحقيق الحسابات برئاسة الوزراء، وناط بها مسؤولية فحص جميع حسابات الحكومة وتدقيقها والتحقق منها، سواء ما يتعلق منها بالإيرادات أو النفقات العامة أو بحسابات الأمانات والسلف والأموال الخاصة، إلى أن صدر دستور المملكة الأردنية الهاشمية عام 1952، الذي نص على انشاء ديوان المحاسبة بقانون[1].

ويتولى ديوان المحاسبة باعتباره وكيل السلطة التشريعية أعمال الرقابة الخارجية على أنشطة الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة الرسمية والمجالس البلدية والقروية، وذلك بموجب قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952م استنادا لأحكام المادة (119) من الدستور الأردني الذي قضى بتحويل دائرة تدقيق وتحقيق الحسابات إلى دائرة مستقلة باسم ديوان المحاسبة وسمي بقانون ديوان المحاسبة[2]، وقد توالت التشريعات بالتعديل على مهام الديوان وواجباته، وصلاحياته كما تأثرت هذه المهام والواجبات ببلاغات رئيس الديوان المتلاحقة بالتشريعات في النواحي الاخرى في الدولة[3].

---

[1] جابر، عبد الرؤوف(1997)، دور رقابة ديوان المحاسبة – دراسة قانونية مقارنة، ط1، عمان، الأردن، دار الثقافة للنشر، ص15 .

[2] الجريدة الرسمية، عمان، العدد 1105، بتاريخ 1952/4/16م .

[3] حماد، اكرم ابراهيم(2005)، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، ط1، عمان، دار جهينة للنشر، عمان، الأردن، ص213.

وبنـاءاً علـى مـا سـبق سـيقوم الباحـث بتقسـيم هـذا المطلـب إلـى أربعـة فـروع وعلـى الشـكل التالي :

**الفرع الأول : تشكيل ديوان المحاسبة وتبعيته وأهدافه .**

**الفرع الثاني : مهام ديوان المحاسبة ونطاق عمله .**

**الفرع الثالث : اختصاصات ديوان المحاسبة .**

**الفـرع الرابـع : أنـواع الرقابـة التـي يمارسـها ديـوان المحاسـبة ومخرجاتـه الرقابيـة ومعوقـات عمل الديوان .**

## الفرع الأول

## تشكيل ديوان المحاسبة وتبعيته وأهدافه

فـي سـبيل الاحاطـة بالموضـوع مـن كافـة جوانبـه سـيقوم الباحـث بتقسـيم هـذا الفـرع إلى نقاط يتولى فيها شرح الموضوع بالتفصيل وبالشكل التالي :

**أولاً: تكوين وتبعية وأهداف ديوان المحاسبة:**

نـص الدسـتور الأردنـي علـى تشـكيل ديـوان يسـمى ديـوان المحاسـبة لمراقبـة ايـرادات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها، بموجب قانون ينظم هذا الأمر [(1)] .

وعنـد صـدور قـانون ديـوان المحاسـبة اسـتنادا للمـادة (119) مـن الدسـتور إذ حـدد الأحكـام الخاصـة بكيفيـة تكـوين الـديوان، ونوعيـة السـلطة الدسـتورية العامـة التـابع اليهـا رئاسـيا، ولمـا كانـت المهـام الرقابيـة لـديوان المحاسـبة تتركـز فـي فـرض رقابتـه الماليـة علـى الأجهـزة والإدارات التابعـة للسـلطة التنفيذيـة أساسـا، فقـد كـان مـن المنطقـي عـدم تبعيتـه لهـذه السـلطة والنظـر فـي أمـر الحاقـه بسـلطة دسـتورية عامـة، ذات اختصـاص رقـابي عـام فـي

[1] المادة (119) من الدستور الأردني لسنة 1952.

الدولـة، ومـن هنـا الحـق المشـرع الأردنـي ديـوان المحاسـبة بمجلـس النـواب، المعبـر دسـتوريا عـن جـوهر السـلطة التشـريعية والمكلفـة بمهـام الرقابـة العامـة علـى أعمـال السـلطة التنفيذية(1).

وضـمانا لاسـتقلالية الـديوان فـي الاضـطلاع بمهامـه الرقابيـة الماليـة فقـد أكـد المشـرع فـي الدسـتور وفـي قـانون الـديوان علـى عـدم تبعيـة الـديوان لإحـدى السـلطات العامـة التنفيذيـة، وانمـا حـدده بنـوع مـن التبعيـة يختلـف عـن الأجهـزة المركزيـة المعاونـة الاخـرى، ومـن هـذه المظاهر(2).

1- إن تعيـين رئـيس ديـوان المحاسـبة يـتم بـأراده ملكيـة بنـاء علـى تنسـيب مجلـس الـوزراء، وان هـذا التعيـين يبلـغ إلـى مجلـس النـواب، ولا يجـوز عـزل رئـيس الـديوان أو نقلـه أو إحالتـه علـى التقاعـد أو فـرض عقوبـات مسـلكية عليـه، الا بموافقـة مجلـس النـواب، أمـا مـا يتعلـق بالـديوان مـن المعـاملات الذاتيـة فمرجعـه رئاسـة الـوزراء، وهكـذا يتضـح أن رئـيس الديوان يتبع رئاسيا للسلطتين التنفيذية والتشريعية (المادة 5).

2- إن ديـوان المحاسـبة يقـدم إلـى مجلـس الاعيـان النـواب تقريـراً عامـاً يتضـمن آراءه وملحوظاتـه، وبيـان المخالفـات المرتكبـة، والمسـؤولية المترتبـة عليهـا وذلـك فـي بـدء كـل دورة عاديـة، أو كلمـا طلـب مجلـس النـواب منـه ذلـك(3)، وهـذا يؤكـد مـدى الارتبـاط بـين الـديوان وبـين السـلطة التشـريعية المكلفـة بمهـام الرقابـة العامـة علـى أعمـال السـلطة التنفيذية(المادة 21) .

1 كنعان، نواف(2006)، القانون الإداري، دار الثقافة، ط1، الكتاب الأول، عمان، ص204.

2 كنعان، نواف(2006)، القانون الإداري، الكتاب الأول، مصدر سابق، ص205 .

3 المادة (119- فقره 1) من الدستور الأردني لسنة 1952.

3- إن المشرع الدستوري أكد على تضمين قانون ديوان المحاسبة النص على حصانة رئيسه[1]، وبموجب هذا النص لا يجوز عزل رئيس الديوان أو نقله أو احالته على التقاعد أو فرض عقوبات مسلكيه عليه إلا بموافقة مجلس النواب إذا كان المجلس مجتمعا، أو بموافقة الملك بناء على تنسيب مجلس الوزراء إذا كان المجلس غير مجتمع( المادة 5) .

أما الهدف الأساسي من انشاء ديوان المحاسبة فهو فرض الرقابة الإدارية على العقود الحكومية والجهات التي تتولى عملية ابرام وتنفيذ تلك العقود، وتشمل هذه الرقابة واردات الدولة ونفقاتها المتحققة من تلك العقود، وذلك للتأكد من سلامة ومشروعية إدارة أموال الدولة وتنفيذ مشروعاتها [2] .

**ثانياً – وسائل ديوان المحاسبة لغرض رقابته المالية**

لقد منح قانون ديوان المحاسبة الحالي للديوان وسائل رقابية تمكنه، من أداء عمله هذه الوسائل هي كالاتي :

1- الوسائل القانونية : تكون صلاحية الديوان بموجب هذه الوسيلة، بأن يقوم بمطابقة التصرفات المالية المتصلة بالعقود الحكومية، حسب القواعد القانونية المرعية لها، ومتابعة التصرف قانونيا، من حيث التصرف والتكوين مطابقا النصوص القانونية لغرض التأكد من توفر كافة الشروط الموضوعية والشكلية للعقود الحكومية، ويكون لديوان في هذا المجال صلاحية بيان أي نقص أو قصور موجود في التشريعات المالية والإدارية،

---

[1] المادة(119- فقره 2) من الدستور الأردني لسنة 1952 .

[2] كنعان، نواف(2006)، القانون الإداري، الكتاب الأول، مصدر سابق، ص205.

مع التأكد من أن جميع التصرفات المالية تتم، وفقا للقوانين والأنظمة النافذة والتي تتولى عملية تنظيم العقود الحكومية[1] .

2- الوسائل المحاسبية: يتم بناء على هذه الوسيلة تدقيق جميع الجوانب التفصيلية للمعاملات المالية للعقود الحكومية، وعن طريقها يقوم المدقق بمراجعة تفاصيل تحصيل الايرادات، والنفقات للتثبيت من صحة التصرفات المالية لتلك العقود، والتأكد من صحة القيود وتطابقها مع القواعد الحسابية[2].

3- الوسائل المالية: يقصد بهذه الوسيلة ان يكون هناك مجموعة من الرقابات المتعددة تطبق في آن واحد، والهدف منها هو التثبت من صحة التصرفات القانونية، من جميع ونواحي التصرف المالي والهدف منها هو الحفاظ على المال العام المخصص لإبرام العقود الحكومية، ورفع كفاءة الاستخدام، والوصول إلى أعلى درجة الفاعلية في النتائج المتحققة من العقود الحكومية[3] .

4- الوسائل الاقتصادية: يقصد بها ان يقوم ديوان المحاسبة بمراجعة نشاط المؤسسات والدوائر الحكومية المتصلة بالعقود الحكومية ومراجعته، لجميع نفقاتها الانمائية المتحققة من تلك العقود ومتابعة النفقات للمشاريع الكبرى التي تنفذ عن طريق العقود الحكومية والمشاركة في اللجان التي سميت لمتابعة تنفيذ تلك العقود، وتناقش القضايا الاقتصادية العامة [4] .

---

[1] القبيلات، حمدي سليمان(2010)، مبادئ الادارة المحلية وتطبيقاتها على المملكة الأردنية، مرجع سابق، ص 150 .

[2] الرحاحلة، محمد ياسين (2008)، تقييم الأداء الرقابي لديوان المحاسبة الأردني، بحث منشور في مجلة المنارة للبحوث والدراسات، مجلد 16، عدد4، تشرين الأول 2010، ص 19.

[3] القبيلات، حمدي سليمان(2010)، مبادئ الادارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية، ط1، دار وائل للنشر، عمان، ص 151.

[4] الرحاحلة، محمد ياسين (2008)، تقييم الأداء الرقابي لديوان المحاسبة الأردني، مصدر سابق، ص 20.

5- رقابة الأداء : يهدف ديوان المحاسبة من خلال هذه الوسيلة إلى وضع تعميم شامل للمشروعات والبرامج العامة، وذلك للتثبيت من صحة تنفيذ المهام والخطط والبرامج المدفوعة مسبقا[1]، فيقوم الديوان بمتابعة الجهات الخاضعة لرقابته، ويقوم بمتابعة سير العمل، وابلاغ الديوان عن التعثر في المشروعات التي يجري العمل بها بموجب العقود الحكومية، وذلك ليتم مفاتحة الدوائر المختصة لبيان أسباب التأخر في تنفيذ تلك العقود لحماية المتعهدين أو القيام بالإجراءات المناسبة التي تؤدي إلى تحسين الاهداف المرسومة لهذه المشاريع من أجل الاستفادة منها بالشكل الامثل [2] .

6- الوسائل الإدارية: لقد أعطى قانون ديوان المحاسبة الحالي في المواد (13و14)، للديوان صلاحية الرقابة الإدارية، حيث جاء في المادة (13)"لرئيس الديوان أن يقوم بالتدقيق بصوره تجعله يتأكد من إن الحسابات جارية، وفقا للأصول الصحيحة، وهذه الصلاحيات تتصل بشكل مباشر بالرقابة الإدارية على العقود الحكومية لكونها جزءاً من عمل الإدارة[3].

وجاء في المادة 14من قانون 28 لسنة 1952"لرئيس الديوان أن يطلع على جميع التقارير والمعلومات الواردة من المفتش، سواء أكانوا ماليين أم إداريين، وله تعلق بالأمور المالية والإدارية، وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمور المالية والإدارية المتعلقة بالعقود الحكومية،وان يطلب تزوده بكل ما يريد الاطلاع عليه من معلومات، وايضاحات من جميع الدوائر الحكومية مما له المساس بأعمال دائرته" بشكل عام،وفيما يتصل بالعقود الحكومية بشكل خاص[4].

---

[1] عثمان، بهاء سميح حسين(2002)، تقييم دور ديوان المحاسبة في الرقابة على المؤسسات العامة في الأردن- دراسة ميدانية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة ال البيت، المفرق، عمان، ص 76.

[2] الرحاحلة، محمد ياسين (2008)، تقييم الأداء الرقابي لديوان المحاسبة الأردني، مصدر سابق، ص 20.

[3] قانون ديوان المحاسبة الاردني رقم(28) لسنة 1952( المعدل) .

[4] قانون ديوان المحاسبة الاردني رقم(28) لسنة 1952( المعدل).

## الفرع الثاني

## مهام ديوان المحاسبة ونطاق عمله

من أجل توضيح مهام ديوان المحاسبة ومهام رئيسه وبيان نطاق عمله، سيقوم الباحث بتقسيم هذا الفرع على ثلاث نقاط :

**أولاً – مهام ديوان المحاسبة**

يتولى ديوان المحاسبة العديد من المهام بموجب قانونه، وبموجب بلاغات وتشريعات صدرت لاحقا، ويمكن تفصيل ذلك كما يلي[1] :

1- مراقبة واردات الدولة ونفقاتها وحساب الامانات والسلفات والقروض والمستودعات على الوجه المبين في هذا القانون.

2- تقديم المشورة في المجالات المحاسبية للجهات الخاضعة لرقابة الديوان.

3- الرقابة على الأموال العامة للتأكد من سلامة أنفاقها بصورة قانونية وفاعلة.

4- التأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية المعمول بها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.

5- التثبت من ان القرارات والاجراءات الإدارية في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان تتم وفقا للتشريعات النافذة.

وإذا امعنا النظر في هذه الصلاحيات، نجدها تتصل بشكل مباشر بالرقابة الإدارية بالعقود الحكومية، وهذه العقود تخصص لها نفقات عامه لأجل إبرامها، وهذه الأموال تودع لدى المصارف والبنوك المعتمدة ويتم انفاقها على شكل سلف للجهات التي

---

[1] حماد، أكرم ابراهيم(2005)، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، مصدر سابق، ص214 .

تتولى تنفيذ تلك العقود وبناءَ على نسبة التنفيذ والانجاز في تلك العقود، أي أن الانفاق في تلك العقود يكون على شكل مراحل عديدة، ولهذا فإن الديوان يستطيع ان يقوم المشورة الحسابية للجهات التي تتولى متابعة تنفيذ تلك العقود أثناء قيامه بدورة الرقابي، وهو بهذا يتحقق من سلامة العمليات الحسابية وانها تجرى وفق التعليمات والأنظمة القانونية.

**ثانياً : مهام رئيس ديوان المحاسبة**

ذكرت المادة (13) من قانون ديوان المحاسبة أن لرئيس ديوان المحاسبة أو أي موظف أن يقوم بالتدقيق بصورة تجعله يتأكد من ان الحسابات المتعلقة بالعقود الحكومية جارية وفقا للأصول الصحيحة، وان التدابير المتخذة للحيلولة دون الشذوذ والتلاعب في تنفيذ تلك العقود كافية وفعالة، وله أن يوجه النظر إلى أي نقص يجده في التشريع المالي أو الإداري ويتعلق بالأمور المالية المتصلة بالعقود الحكومية[1].

وأن يتثبت من أن القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بالأمور المالية والحسابات معمول بها بشكل يضمن تنفيذ تلك العقود بكل دقة ووضوح، وان يلفت النظر إلى أي تقصير أو خطا في تطبيقها وان يبين رأيه في كفاية الأنظمة والتعليمات لتحقيق الاغراض المنشودة من القانون، إذ تتحدث هذه المادة عن مهمة رئيس ديوان المحاسبة بان يقوم بالتدقيق حسب الاصول واستخدام الوسائل والتدابير الفعالة، بقصد احداث تغيير على أرض الواقع أي أن تكون للتدابير المتخذة حقيقية تقلل من التلاعب بالمال العام المخصص للعقود الحكومية، ولذلك يفترض تفعيل موضوع الحصانة لرئيس ديوان المحاسبة التي ذكرها الدستور الأردني ولم يتم التطرق لها في مواد قانون ديوان المحاسبة

[1] المادة (13)، من قانون ديوان المحاسبة وتعديلاته رقم 18 لسنة 2007 .

فقد ذكرت المادة (119) من الدستور الأردني على أن ينص قانون ديوان المحاسبة على الحصانة لرئيس الديوان، ولكن لم يتم التطرق على ذلك في قانون المحاسبة مما يجعل مهمة رئيس الديوان اكثر صعوبة وأقل فاعلية[1]، وهذا قصور تشريعي يرى الباحث وجوب أن يتضمن قانون المحاسبة الأردني النص على حصانة الرئيس من أجل تفعيل دوره الرقابي على الدوائر الحكومية وتكريس تلك الرقابة بشكل فعال على العقود الحكومية باعتبارها احد أوسع أبواب الإنفاق العام في الدولة .

وأشارت المادة أعلاه إلى أن يبدي رئيس الديوان رأيه في كفاية الأنظمة والتعليمات لتحقيق الأهداف المنوطة بتلك القوانين، وهذه مهمة كبيرة لرئيس الديوان ويتوجب أن يبقى مستمر في تطوير العمل من خلال تفعيل الرقابة المالية والاخذ بأفكار تطويرية من رؤساء الديوان المتلاحقين حتى يكون العمل تراكميا مواكبا للمتغيرات والأحداث والتطورات في عصرنا الحديث، إذ يتولى ديوان المحاسبة العديد من المهام بموجب قانونه، وبموجب بلاغات وتشريعات صدرت لاحقا[2] .

ومن مهام رئيس ديوان المحاسبة أيضا ما نصت عليه المادة (14) من قانون ديوان المحاسبة الأردني، أن لرئيس ديوان المحاسبة أن يطلع على جميع التقارير والمعلومات الواردة من المفتشين سواء أكانوا ماليين أم إداريين وما له تعلق بالأمور المالية والإدارية وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمور المالية والإدارية المتصلة بالعقود الحكومية، وان يطلب تزويده بكل ما يريد الاطلاع عليه من معلومات وإيضاحات من جميع دوائر الحكومة مما له مساس بأعمال الادارة، ولرئيس ديوان المحاسبة في أي

---

1 الكلوب، مجد ابراهيم محمد(2013)، أجهزة الرقابة الإدارية والمالية ومدى فاعليتها في الحد من الفساد، مصدر سابق، ص 120.

2 حماد، أكرم ابراهيم(2005)، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، مصدر سابق، ص 214.

وقت أن يقدم لمجلس النواب تقارير خاصة يلفت فيها نظره إلى أمور يرى أنها من الخطر والأهمية بحيث تلزم تعجيل النظر فيها وعلى الوزارة المالية أن تقدم لديوان المحاسبة الحساب الختامي خلال مدة لا تزيد عن ستة أشهر من تاريخ انتهاء تلك السنة[1] .

**ثالثاً: نطاق عمل ديوان المحاسبة**

يشمل نطاق الديوان وعمله الجهات التالية حسب ما جاء في نص المادة(4) من قانون ديوان المحاسبة المعدل لسنة 2007 [2].

1- الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة، بما فيها السفارات الأردنية في الخارج باعتبارها من ضمن الهيكل التنظيمي لوزارة الخارجية.

2- المجالس البلدية ومجالس الخدمات المشتركة.

3- أي جهة يقرر مجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حساباتها إذا كانت أموال هذه الجهة تأخذ حكم الأموال العامة تمت بموجب احكام القانون.

4- الشركات التي تملك الحكومة ما نسبته (50%) فأكثر من اسهمها، بموجب التعديل الذي اجراه المشرع الأردني على قانون الديوان المعدل رقم(18) لسنة 2007، الذي وسع من المظلة الرقابية للديوان، بأن أخضع لرقابته الشركات التي تملك الحكومة ما نسبته (50%) فأكثر من أسهمها، وأي جهة يقرر مجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حساباتها، إذا كانت أموال هذه الجهة تأخذ حكم الأموال العامة، أو أن جبايتها تمت بموجب أحكام القانون [3].

---

[1] الكلوب، مجد ابراهيم محمد(2013)، مصدر سابق، ص 126.

[2] الكلوب، مجد ابراهيم محمد(2013)، مصدر سابق، ص 120.

[3] تعديل قانون ديوان المحاسبة الاردني رقم (18) لسنة 2007 .

لذلك فان صلاحية ديوان المحاسبة الرقابة على جميع الوزارات والدوائر المركزية الحكومية، وتشمل أيضا المؤسسات العامة الرسمية التي موازناتها مستقلة أو ملحقة بقانون الموازنة، فيما يتعلق بإيراداتها ومصروفاتها، وتشمل رقابة ديوان المحاسبة المجالس البلدية والقروية، ومجالس الخدمة المشتركة بالمملكة، كما أعطى القانون لمجلس الوزراء صلاحية تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حسابات أي جهة يرى مجلس الوزراء أهمية متابعة حساباتها، ويقوم ديوان المحاسبة بتقديم المشورة في المجالات المحاسبية للجهات الرسمية الخاضعة لرئاسة الديوان، وان قانون ديوان المحاسبة قد الزم الجهات التي تخضع لرقابة الديوان، إن تقدم للديوان البيانات المالية للسنة الحسابية المنتهية، خلال مدة لا تزيد عن 6 أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، وعند نشوب خلاف بين ديوان المحاسبة والجهات المشمولة بالرقابة، يتم عرض موضوع الخلاف إلى مجلس الوزراء، للبت فيه، ويجب على رئيس الديوان ان يتضمن تقريره على مجلس النواب المسائل التي حدث فيها خلاف[1].

نلاحظ من نص المادة أعلاه بان المشرع قد ذكر العديد من الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة من وزارات ومؤسسات ودوائر، وانه حسنا فعل المشرع عندما جعل النص مفتوحا للجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة بعد الطلب من مجلس الوزراء لقيام الديوان بالتدقيق على أي جهة يطلب مجلس الوزراء تدقيقها، وذلك لاستيعاب الحالات المستقبلية.

---

[1] عثمان، بهاء سميح حسين(2002)، تقييم دور ديوان المحاسبة في الرقابة على المؤسسات العامة في الأردن دراسة ميدانية، مصدر سابق، ص 71 .

إلا انه يجب الاشارة إلى صدور قرار من ديوان تفسير القوانين رقم (4) لسنة 2014، الذي تضمن منع ديوان المحاسبة من الرقابة على الشركات المساهمة التي تساهم فيها الحكومة بمختلف النسب، واعتبار موظفيها غير عموميين وغير خاضعين لديوان الخدمة المدنية، وجاء هذا القرار بناء على قرار تفسير تقدم به مجلس الوزراء الأردني إلى ديوان تفسير القوانين حول الصفة القانونية للشركات المساهمة، ويعتبر هذا القرار بمثابة تعديل تشريعي وقد أثار جدلا واسعا في مجلس النواب وكذلك لدى الرأي العام الأردني، إذ أنّ القرار قد جاء متناقضا مع نص المادة (4) من قانون ديوان المحاسبة الأردني [1].

ويرى الباحث في ذلك إضعاف وحد من صلاحيات ديوان المحاسبة الأردني، وعلى المشرع الأردني ان يقوم بتعديل تشريعي والنص به صراحة على شمول جميع الشركات المساهمة لرقابة ديوان المحاسبة الأردني، مما يعزز مبدا الشفافية والمشروعية، والعقود الحكومية باعتبارها وجه من أوجه التصرفات التي تقوم بها الدوائر العامة، وبهذا فهي تنطوي تحت رقابة ديوان المحاسبة بشكل مباشر.

---

[1] الزيود، محمد( 2015)، مقال منشور في الجريدة الرأي الالكترونية،www.alrai.com ، مايس، 2015/6/27، ساعه 4:15م .

## الفرع الثالث

## اختصاصات ديوان المحاسبة

تتجسد الغاية الرئيسية لهذا الجهاز في الرقابة على واردات الدولة ونفقاتها وبالذات تلك النفقات المخصصة على العقود الحكومية، للتأكد من المحافظة على المال العام وصيانته من العبث او التهاون في تحقيق الغايات المنشودة من الانفاق على العقود الحكومية، والتقييد بالإجراءات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة فيما يتعلق بإدارة أموال الدولة ومشروعاتها المراد تنفيذها عبر ابرام تلك العقود[1] .

حيث يمارس ديوان المحاسبة حسب نص المادة (4) من القانون الرقابة المالية على كافة الجهات الحكومية كالوزارات والمؤسسات العامة والمجالس البلدية واي جهة يقرر مجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حساباتها العامة أو تلك المتعلقة بالعقود الحكومية، وان نطاق اختصاص ديوان المحاسبة يشمل المؤسسات العامة الرسمية التي لها موازنة مستقلة عن موازنة الدولة فيما يتعلق بإيراداتها أو مصروفاتها المتعلقة بالعقود الحكومية، إذ أن هذه المؤسسات طبقا للقواعد العامة تخضع للوصاية الإدارية لكي تتأكد الإدارات المركزية صاحبة الوصاية من عدم خروج المؤسسة عن قانون انشائها، فقد اناط القانون بديوان المحاسبة مراقبة حساباتها تحقيقا لهذه الغاية، أما الشركات المساهمة العامة ذات الامتياز التي تساهم الحكومة في رأسمالها فأنها لا تدخل في مفهوم المؤسسات المشار اليها وبالتالي لا تخضع لأحكام المادة الرابعة [2]،الا إذا كلف بذلك من مجلس الوزراء .

---

[1] الطهراوي، هاني علي(2006)، القانون الإداري، ط1، دار الثقافة، عمان، ص183.

[1] القبيلات، حمدي سليمان(2010)، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، مصدر سابق، ص 115 .

ويمارس ديوان المحاسبة مسؤولياته الرقابية على حسابات الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة الرسمية على ايرادات الدولة ونفقاتها: [1]، وعلى النحو التالي .

**أولاً : الرقابة على الايرادات**

يمارس الديوان اختصاصاته في الرقابة على الايرادات وبموجب نص المادة(8) في المجالات التالية :

1- التدقيق في نفقات الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة للتثبت من ان تقديرها وتحقيقها قد تم وفقا للقوانين والأنظمة المعمول بها وأن العقود الحكومية تخضع للضرائب والرسوم، وبالتالي فإن رقابة الديوان تمتد لتشمل هذا المفصل من العقود [2].

2- التدقيق في معاملات بيوع الاراضي والعقارات الاميرية وتفويضها وتأجيرها، وجدير بالذكر أن هناك أراضي حكومية كثيرة تقوم دوائر الدولة المختلفة بإبرام العديد من العقود بشأنها وهي أيضا تخضع لرقابة الديوان أيضاً [3] .

3- التدقيق في معاملات شطب الواردات والاعفاء منها، للتثبت من عدم اجراء شطب أو اعفاء في غير الحالات والاصول المنصوص عليها في القوانين والأنظمة المعمول بها[4] .

4- التدقيق في تحصيلات الواردات على اختلاف أنواعها، للتثبت من أن التحصيل قد جرى في أوقاته المعينة وفقا للقوانين المتعلقة بها.

---

[1] كنعان، نواف(2006)، القانون الإداري، مصدر سابق، ص206 .

[2] حماد، أكرم ابراهيم، (2005)، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، مصدر سابق، ص215 .

[3] القبيلات، حمدي سليمان(2008)، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 162.

[4] المادة (8) من قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952 المعدل .

**ثانياً: الرقابة على النفقات**

يمارس الديوان مسؤولياته الرقابية واختصاصاته حسب نص المادة (9) من قانون ديوان المحاسبة في المجالات التالية :-

1 - التدقيق في النفقات للتثبيت من صرفها للأغراض التي خصصت لها، ومن أن الصرف قد تم وفقا للقوانين والأنظمة، والعقود الحكومية تخصص لها أبواب واسعة من الانفاق العام، وبالتالي تقع على الديوان مهمة مراقبة تلك النفقات والتأكد من أنها قد صرفت وفقا للقوانين والأنظمة [1].

2- التدقيق في المستندات والوثائق المقدمة تأييدا للصرف للتثبت من صحتها، فالديوان يقوم بتدقيق كافة المستندات والوثائق المتعلقة بالصرف على العقود الحكومية والتأكد من صحتها وسلامتها واستيفاءها للشروط القانونية الخاضعة لها .

3- التثبت من أن اصدار أوامر الصرف تم حسب الاصول الصحيحة ومن قبل الجهات المختصة، ذلك ان اوامر الصرف محصورة بيد أشخاص معنين من الموظفين، وصلاحية الصرف من الصلاحيات التي لا تقبل التخويل الا في نطاق ضيق ووفق شروط معينة، وذلك لخطورتها لأنها تتصل بالمال العام، ومن هنا فهي من صلب الاختصاص الرقابي للديوان .

4- التثبت من أن النفقات قيده في الفصول والمواد المخصصة لها في الميزانية العامة[2]، إذ أن الميزانية العامة تتضمن أبواباً وفصولا عديدة وكل باب منها او فصل مخصص لغاية معينة، وعلى الادارة الالتزام بالإنفاق ضمن الابواب والفصول، والانفاق

---

[1] القبيلات، حمدي(2008)، القانون الإداري، مصدر سابق، ص 68 .

[2] كنعان، نواف(2006)،القانون الإداري، مصدر سابق، ص207 .

على العقود الحكومية يقع ضمن أبواب معينة مخصصة للصرف على تلك العقود، وعلى الدائرة المعنية بالصرف التقيد بذلك الامر وعدم مخالفته، والديوان يتولى الرقابة على تنفيذ الميزانية ضمن الابواب المقررة فيها .

5- التثبت من عدم تجاوز المخصصات المرصودة في الميزانية الا بعد الترخيص بذلك من الجهات المختصة، ذلك أن الدوائر ملزمة بعدم تجاوز المخصصات المرصودة في الميزانية لكل باب، وبالتالي فإن الدوائر ملزمة بالتقيد بالمبالغ المخصصة للأنفاق في العقود الحكومية وعدم التجاوز على تلك المبالغ عن طريق ابرام عقود تتجاوز مبالغها المبالغ المخصصة لها في الميزانية، ومناط هذا الامر في الرقابة عليه ينطوي تحت اختصاص ديوان المحاسبة لاتصاله بجانب مهم من جوانب المال العام .

6- التثبت من أسباب عدم الصرف لكل أو بعض المخصصات التي رصدت للأعمال الجديدة، فدوائر الدولة ملزمة بالصرف على الاعمال الجديدة التي تمت بشأنها الموافقات الاصولية للصرف وهذا يعني أن الميزانية العامة قد تحملت عبئا جديدا، وعلى هذا يقع على عاتق الديوان التثبت من أسباب عدم الصرف هل هو سوء تقدير أم خطأ في التخمين أو غيرها من الاسباب المتعلقة بتنفيذ العقود الحكومية .

7- التثبت من تنفيذ أحكام قانون الميزانية العامة وملاحقه، ومن صحة الأوامر المالية والحوالات الصادرة بمقتضاه، فديوان المراقبة ملزم بحكم القانون بالتأكد من تطبيق أحكام قانون الميزانية العامة والملاحق والتعليمات التي توضح طبيعة الصرف على العقود

الحكوميـة، ويقـع علـى عـاتق الـديوان التأكـد مـن صـحة الحـوالات الماليـة والمصـرفية الصـادرة بموجب قانون الميزانية العامة والمتعلقة بتنفيذ العقود الحكومية[1] .

**ثالثاً :- مسؤولية الديوان في الرقابة على الامانات والسلف والقروض والتسويات**

يكـون ديـوان المحاسـبة حسـب المـادة (10)، فيمـا يتعلـق بحسـابات الامانـات والسـلف والقروض والتسويات مسؤولاً عن تدقيق جميع هذه الحسابات للتثبيت من صحة العمليات المتعلقة بها، ومن مطابقة قيمتها لما هو مثبت في القيود، ومن انها مؤيدة بالمستندات والوثائق اللازمة، واسترداد السلف والقروض في الأوقات المعينة لاستردادها مع الفوائد المترتبة للخزينة، ويمارس الديوان كل الصلاحيات المتعلقة بالسلف والامانات بموجب نص المادة (10) من قانون الرقابة [2].

يتضـح ممـا سـبق انّ الرقابـة التـي يمارسـها ديـوان المحاسـبة إنمـا هـي للتأكـد مـن ان أعمـال الأجهـزة الحكوميـة المنجـزة بموجـب العقـود الحكوميـة، قـد تمـت وفقـا للقـوانين والأنظمـة، ابتغـاء ضـمان حسـن اسـتخدام المـال العـام المخصـص للأنفـاق علـى العقـود الحكوميـة خدمـة للمصـلحة العامـة، ومـن الجـدير بالإشـارة إلـى أن اختصاصـات ومهـام ديـوان المحاسـبة الـذي بينـه القـانون يحصـر أفـاق الرقابـة بنصـوص معينـة، فعـلا سـبيل المثـال : لا يمكـن للـديوان معالجـة الرقابـة علـى الـديوان المسـاهمة والمسـاعدات والهبـات والتبرعـات الخارجيـة التـي تقـوم بها الأجهزة الحكومية الامر الذي قد لا يسعف جهاز الرقابة بمد نطاق الرقابة عليه [3] .

---

[1] عبدالله، نضال فريد(1998)، رقابة ديوان المحاسبة في الأردن في ضوء مبادئ المنظمة الدولية لأجهزة الرقابة العليا(الانتوساي )، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة ال البيت، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، المفرق، الأردن، ص73.

[2] حماد، أكرم ابراهيم(2005)، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، مصدر سابق، ص 216.

[3] جابر، عبد الرؤوف(1994)، دراسات قانونية مقارنة في قوانين هيئات الرقابة العليا وقانون مراقبة الدولة الاسرائيلي والاعلانات الدولية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص 186 .

نلاحظ على المادة أعلاه إن الاختصاصات الممنوحة لديوان المحاسبة مقصورة على المجالات التي حددها القانون على سبيل الحصر، مما يترتب على ذلك أن رقابة ديوان المحاسبة لا تشمل جميع المال العام أينما وجد وفي أي صورة كان، وذلك لان " الشركات المملوكة للدولة لا تكون خاضعة لرقابة ديوان المحاسبة على الرغم من أموالها عامة، حسب تعريف المال العام الوارد في نص المادة (60) من القانون المدني الأردني"[1]، بالإضافة إلى إن الجمعيات والنقابات وغير ذلك من الجهات ذات النفع العام[2] .

لذا يرى الباحث بأنه كان على المشرع أن يعطي لديوان المحاسبة صلاحية الرقابة على الديوان والمساهمات والمساعدات والهبات والتبرعات الخارجية التي تقوم بها الأجهزة الحكومية، وذلك من اجل تحقيق الغرض الذي انشأ من اجله ديوان المحاسبة وبالتالي الحفاظ على مبدأ المشروعية وتحقيق المصلحة العامة للفرد والمجتمع ومنع الفساد الإداري والمالي على العقود الحكومية .

**رابعا : تقديم المشورة في المجالات الحسابية**

إن رابع مهمة من مهام ديوان المحاسبة الأردني هو تقديم المشورة في المجالات المحاسبية للمؤسسات ودوائر الدولة والوزارات لكي تهتدي بها أثناء ممارسة اعمالها المحاسبية المتصلة بالعقود الحكومية، وإن ديوان المحاسبة يقوم بممارسة مهمة تقديم المشورة في ثنايا خطاباته إلى دوائر الدولة لتنبيههم عن وجود خلل يلاحظه اثناء عملية الرقابة على العقود الحكومية وسواء كانت الرقابة سابقة أم لاحقة، الا إن هذه الصلاحية

---

[1] القبيلات، حمدي سليمان(2010)، مبادئ الادارة المحلية، مصدر سابق، ص 149 .

[2] جابر، عبد الرؤوف(1997)، دور رقابة ديوان المحاسبة- دراسة قانونية مقارنة، ط1، دار الثقافة النشر، عمان، ص 66 .

لم يتم تنظيمها بشكل أصولي، وذلك لأنه لم يتم تخصيص مجلس مختص لا صدار هذه الآراء والاستشارات وتجميعها في كتاب واحد[1].

**خامسا:التأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية المعمول بها بالتثبيت مع الجهات ذات العلاقة**

لقد تم أضافة الرقابة البيئية الى مهام ديوان المحاسبة الاردني ضمن المادة(3) من قانون ديوان المحاسبة في التعديل الذي جرى من عام 2007م، إذ تتلخص صلاحية ديوان المحاسبة في المجال البيئي، على تأكيد القرارات والاجراءات الإدارية في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، تتم وفقا للتشريعات النافذة، لذلك قام الديوان بتخصيص مديرية خاصة بالرقابة البيئية، وتقوم مديرية رقابة الأداء والبيئة بالمهام الاتية[2] :-

**أولاً**- إعداد الخطة السنوية لرقابة أداء الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، وفقا لتوجيهات ادارة الديوان، وبالتنسيق مع ادارات الديوان ذات العلاقة ومتابعة التقصير.

**ثانياً** – وضع التشريعات اللازمة لتعليمات رقابة الأداء، واعداد التقارير وفقا للقواعد المحددة.

**ثالثاً** – المساهمة في وضع معايير ومؤشرات الأداء، وذلك بالتنسيق والتعاون مع الجهات الخاضعة لرقابة الديوان.

**رابعاً** – إعداد تقارير دورية عن سير العمل في المديرية، وتقديم الاقتراحات لتطوير اجراءات الرقابة على الأداء.

**خامساً** – بناء قاعدة بيانات حول الجهات الخاضعة للرقابة والعمل لغايات وضع خطط عمل المديرية.

**سادساً** – أي مهام اخرى تكلفها به المديرية في مجال اختصاصاتها.

---

[1] جابر، عبد الرؤوف(1997)، دور الرقابة ديوان المحاسبة- دراسة قانونية مقارنة، مصدر سابق، ص 65.

[2] القرغولي، غسان هادي عبد(2015)، أجهزة التفتيش الإداري في كل من الأردن والعراق، رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة ال البيت، عمان، ص72.

## الفرع الرابع

## أنواع الرقابة التي يمارسها ديوان المحاسبة ومخرجاته الرقابية ومعوقات عمل الديوان

سيقوم الباحث بتقسيم هذا الفرع إلى النقاط الاتية:-

**أولاً : أنواع الرقابة التي يمارسها ديوان المحاسبة الأردني :**

يمارس ديوان المحاسبة نوعين من الرقابة هي الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة، وهو تصنيف يتم اعتماده من قبل ديوان المحاسبة الأردني:

**1 – الرقابة السابقة**

يعد تصنيف الرقابة إلى سابقة ولاحقة، هو تصنيف يتم اعتماده من قبل ديوان المحاسبة الأردني، لذلك فان وحدات الرقابة الميدانية التابعة لديوان المحاسبة، تقوم بعملياتها الرقابية على العقود الحكومية من خلال القيام بتدقيق الحسابات المختلفة والمستندات قبل أجازه الصرف الخاص بتلك العقود، وذلك من اجل التثبت من مشروعية هذه المعاملات وتطابقها للقوانين والأنظمة والتعليمات[1]، فإذا تحققت مواصفات المعاملة الصرفية النموذجية المطابقة للقوانين والأنظمة والتعليمات، فيتم اجازة المعاملة الصرفية من اجل القيام بالصرف، وإذا ما وجدت أي خطأ في التطبيق أو نقص في المعاملة، فتقوم وحدات الرقابة الإدارية بعد إجازة المعاملة الصرفية، إلى حين اكمال النقص او تصحيح الخطأ، فيقوم الديوان بإجازة المعاملة الصرفية المصححة، الا أن رقابة الديوان السابقة لا تعد جريمة جنائية عند عدم عرضها من قبل الدائرة او المؤسسة على ديوان المحاسبة، الا انها تعتبر مؤاخذة على الدائرة يسجلها الديوان، فضلاً عن للوزير إجازة الصرف على المعاملة بالرغم من اعتراض الديوان وللديوان أن يسجل هذه

---

[1] جابر، عبد الرؤوف(1997)، دور رقابة ديوان المحاسبة- دراسة قانونية مقارنة، مرجع سابق، ص 169.

المخالفة في تقريره السنوي، ويؤخذ على قانون ديوان المحاسبة انه كان يجب ان يجعل من الرقابة السابقة رقابة اجبارية [1] .

**2 – الرقابة اللاحقة**

وهي الرقابة التي يجريها ديوان المحاسبة بعد انتهاء التصرفات المالية، وصرف الأموال المخصصة للعقود الحكومية التي حددت في قانون الموازنة، لذلك فان رقابة ديوان المحاسبة اللاحقة، تتم على جميع ايرادات الدولة ونفقاتها واموال الدولة المنقولة وغير المنقولة، وحسن استخدام الأموال واستغلالها بالشكل الامثل [2]، ويلاحظ إن الرقابة اللاحقة، هي رقابة فعالة وتعالج الخلل والقصور الذي يتم في الرقابة السابقة، كون ان الرقابة السابقة تكون قصيرة المدة، وتعاني من القصور في بعض الاحيان، الا إن الرقابة تأخذ وقتاً كافياً للمراجعة والتدقيق [3] .

ويرى الباحث بان الرقابة اللاحقة على العقود الحكومية هي رقابة مهمة وفعالة، وتعالج الخلل والقصور في المعاملات الصرفية الخاصة بتلك العقود، لذلك يجب الاعتناء بها من قبل الديوان على ان لا تغفل أهمية الرقابة السابقة، وذلك لأنه في كثير من الاحيان عندما تتم عملية صرف دون خضوع لرقابة سابقة، ويكون فيه خلل في عملية الصرف او الاجراءات فانه يكون من المستحيل اعادة الحال إلى ما كان عليه فيما لو تم اكتشاف خلل في الرقابة اللاحقة على العقود الحكومية، لذلك يجب الاهتمام والتركيز على الرقابتين بصورة متوازية، وذلك من اجل الوصول إلى أقصى درجات الرقابة والحفاظ على المال العام .

---

[1] جابر، عبد الرؤوف(1994)، دراسات قانونية في هيئات الرقابة العليا وقانون مراقب الدولة الاسرائيلي والاعلانات الدولية، ط1، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي، ص 184 .

[2] القبيلات، حمدي سليمان (2010)، مبادئ الادارة المحلية وتطبيقاتها، مرجع سابق، ص 154.

[3] جابر، عبد الرؤوف(1997)، دور رقابة ديوان المحاسبة– دراسة قانونية مقارنة، ط1، عمان، الأردن، دار الثقافة للنشر، ص 175.

**ثانياً – المخرجات الرقابية لديوان المحاسبة**

لقد حرص ديوان المحاسبة منذ تأسيسه على رفع كفاءة العمل الرقابي على العقود الحكومية، وذلك من خلال استخدام التقنيات الحديثة، مثل الحاسوب، المؤشر والمعايير الرقابية، بالإضافة إلى رسم مسارات تدريبية لموظفي الديوان فيما يتعلق بالجوانب الفنية والقانونية والإدارية للعقود الحكومية، وان اهم المخرجات الرقابية لديوان المحاسبة هو التقرير[1]، وهذا التقرير قد نص عليه الدستور الأردني لعام 1952(المعدل) في المادة 119، وفي قانون ديوان المحاسبة الحالي (سالف الذكر) في المادة(22)، وينص القانون على وجوب تقديم تقرير من ديوان المحاسبة إلى مجلس النواب في نهاية كل سنة مالية وارسال نسخه إلى مجلس الوزراء ووزارة المالية[2].

ويجب أن يتصف هذا التقرير بالوضوح والشفافية والحياد، وان يكون هذا التقرير مستندا في ملاحظاته إلى القوانين والأنظمة النافذة، ويتم ارسال التقرير في بداية كل دورة عادية من دورات مجلس النواب والأعيان، او كلما طلب منه احد المجلسين[3]، كما يكون لرئيس الديوان صلاحية تقديم تقارير خاصة إلى مجلس النواب، يضمن فيه أمور يرى انه من الخطر والأهمية، وتحتاج إلى ضرورة مسرعة للبت فيها[4] .

---

[1] كنعان، طاهر(2010)، الرقابة المالية في الاقطار العربية– واقع الرقابة المالية في الأردن، ط1، بيروت، لبنان، مركز دراسات الوحدة العربية للنشر، ص 714.

[2] جابر، عبد الرؤوف(1997)، دور رقابة الديوان المحاسبة– دراسة قانونية مقارنة، مصدر سابق، ص 181.

[3] كنعان، طاهر(2010)، الرقابة المالية في الاقطار العربية– واقع الرقابة المالية في الأردن، مصدر سابق، ص 714.

[4] جابر، عبد الرؤوف(1994)، دراسات قانونية في هيئات الرقابة العليا وقانون مراقب الدولة الاسرائيلي والاعلانات الدولية، مصدر سابق، ص 195.

ويستخلص الباحث مما سبق ان للتقرير الصادر من ديوان المحاسبة له أهمية كبيرة وفعالة في تنبيه الحكومة ومجلسي النواب والاعيان، إلى الاخطاء والمعوقات التي لاحظها خلال السنة الرقابية، وإلى ضرورة اتخاذ الاجراءات المناسبة لمعالجة هذه الحالات ومن اجل الوصول إلى تحقيق مصلحة البلد العليا، ويلاحظ أيضا أن ديوان المحاسبة يقوم بإصدار ثلاثة أنواع من التقارير:

**الأول** : تقارير دورية إلى مجلس النواب والأعيان في بداية كل دورة عادية .

**الثاني** : تقارير ترسل إلى مجلس النواب والأعيان كلما طلب المجلس ذلك .

**الثالث** : تقارير خاصة يقوم بأرسالها رئيس الديوان لتنبيه الحكومة إلى اخطاء تحتاج إلى معالجة سريعة وهذه ليس لها وقت محدد.

## المطلب الثاني

## ديوان الرقابة المالي العراقي

يعد ديوان الرقابة المالية ( ديوان مراقب الحسابات العام سابقا) الذي ينظمه القانون رقم (31) لسنة 2011م، ونظامه الداخلي رقم (1) لسنة 1990م [1]، الجهاز الفني المتخصص في ممارسة الرقابة المالية المستقلة على إعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها المالية ويستمد الديوان مصدر سلطاته الرقابية من الدستور العراقي وقوانينه المتعاقبة، وقد نص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على استقلالية ديوان الرقابة المالية وعده من الهيئات المستقلة ماليا واداريا على ان يصدر قانون خاص بذلك وبهذا نص الدستور على أنه ( يعد كل من .... ديوان الرقابة المالية... هيئات مستقلة ماليا واداريا وينظم القانون عمل كل هيئة منها)[2]، وجاء قانون ديوان الرقابة المالية ليؤكد على هذا المبدأ الدستوري إذ نصت المادة (5)" أن الديوان هيئة مستقلة ماليا واداريا له شخصية معنوية ويعد أعلى هيئة رقابية يرتبط بمجلس النواب ويمثله رئيس الديوان أو من يخوله[3].

وسيقسم الباحث هذا المطلب على ثلاثة فروع :

**الفرع الأول : تشكيل ديوان الرقابة المالية وتبعيته ونطاق عمله .**

**الفرع الثاني : اختصاصات ديوان الرقابة المالية العراقي .**

**الفرع الثالث : صلاحيات ديوان الرقابة المالية العراقي .**

---

[1] نشر بجريدة الوقائع العراقية بعددها (3329 )بتاريخ1990/10/15 .

[2] الفقرة (أولاً) من المادة (103) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

[3] المادة (5) من قانون ديوان الرقابة المالي العراقي رقم (31) لسنة 2011 .

## الفرع الأول

## تشكيل ديوان الرقابة المالية وتبعيته ونطاق عمله

سيقوم الباحث بتقسيم هذا الفرع على نقطتين :

**أولاً :- تشكيل ديوان الرقابة المالية وتبعيته:**

مر ديوان الرقابة المالية العراقي بخمس مراحل كان أخرها المرحلة التي انتهت بصدور قانون رقم (31) لسنة 2011م، الذي تميز عما سبقه من قوانين الديوان الملغية[1]، بتوضيح مهام واختصاصات الديوان بشكل مفصل ودقيق مضيفا اليه مهمة المساهمة في وضع وتطوير القواعد والاصول والمعايير المحاسبية والرقابية، فيمثل هذا القانون حصيلة تطور تجربة الديوان وتجارب الاخرين في هذا المضمار وقرارات وتوصيات المنظمات والمؤسسات الدولية المهنية مع التركيز على ضمان تحقيق مبدأ الاستقلال والحياد لهذا الجهاز[2].

ويتكون ديوان الرقابة المالية من المجلس ورئيس الديوان ونواب الرئيس[3]، ويتألف المجلس من رئيس الديوان رئيسا، ونواب رئيس الديوان ومديري العامين لدوائر الديوان اعضاء من المادة (20)[4]، وينعقد المجلس مرة واحدة في الشهر على الاقل بدعوة من رئيسه او ثلث أعضائه ويكتمل النصاب بحضور مالا يقل عن ثلثي اعضائه[5]، ويتخذ المجلس قراراته بأغلبية عدد الاعضاء الحاضرين وعند تساوي الاصوات يرجح الجانب

---

[1] يبدأ بقانون ديوان مراقب الحسابات العام رقم (17) لسنة 1927 مرورا بقانون (42)لسنة 1968 وقانون ديوان الرقابة المالية رقم (194) لسنة 1980 الملغي . واخيرا قانون (31) لسنة 2011 النافذ .

[2] الجنابي، علي غني عباس(2015)،الرقابة على الموازنة العامة، مصدر سابق، ص220 .

[3] المادتان (19و 21 )من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31 ) لسنة 2011 .

[4] الفقرة (أولاً) من المادة (20) من ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31) لسنة 2011 .

[5] الفقرة (الثانية) من المادة (20) من ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31) لسنة 2011 .

الـذي صـوت معـه الـرئيس وتـدون الاقليـة مخالفتهـا[1]، ويكـون للمجلـس أمانـة سـر يرأسـها موظـف بدرجـة مـدير تقـوم بمسـك سـجل تـدون فيـه محاضـر اجتماعـات ومناقشـات المجلـس وقراراتـه[2]، ويحـق لـرئيس الـديوان دعـوة رئـيس أيـة جهـة خاضـعة لرقابـة وتـدقيق الـديوان او مـن ينـوب عنـه لحضـور اجتماعـات المجلـس فـي الامـور المتعلقـة بتلـك الجهـة مـن المـادة (20)[3]، ويكـون للـديوان ثمـان دوائـر تـدقيق مركزيـة وثمـان دوائـر تـدقيق فـي المحافظـات يـرأس كـل دائـرة موظـف بدرجـة مـدير عـام – وتخـتص بالرقابـة والتـدقيق علـى الجهـات الخاضـعة للرقابـة الموزعـة ضـمن تلـك الـدوائر حسـبما يقـرره المجلـس وفـق متطلبـات العمل[4].

**ثانياً: نطاق عمل ديوان الرقابة المالية العراقي**

استنادا إلـى قـانون ديـوان الرقابـة الماليـة رقـم (31) لسـنة 2011، يكـون نطـاق عمـل ديوان الرقابة المالية على الجهات الاتية :

أ – السـلطة التنفيذيـة: بكافـة اداراتهـا واقسـامها وتشـكيلاتها، وجميـع تصـرفاتها سـواء كانـت قـرارات ام عقـوداً او غيرهـا المتعلقـة بالمـال العـام، إنفاقـا او جبايـة أو أنتاجـاً أو تجارة أو تمويلاً أو مصارفاً .

ب – السلطة القضائية: وتقتصر الرقابة فيها على الجوانب المالية والمحاسبية فقط .

ج – السلطة التشريعية: وتقتصر الرقابة فيها أيضا على الجوانب المالية والحسابية فقط[5].

---

[1] الفقرة (الثالثة) من المادة (20) من ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31) لسنة 2011 .

[2] الفقرة (الرابعة) من المادة (20) من ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31) لسنة 2011 .

[3] الفقرة (الخامسة) من المادة (20) من ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31) لسنة 2011 .

[4] الفقرة (أولاً) من المادة (27) من ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31) لسنة 2011.

[5] المادة (9) من قانون الرقابة المالية العراقي رقم (31) لسنة 2011 .

## الفرع الثاني

## اختصاصات ديوان الرقابة المالية

أنّ ديوان الرقابة المالية ومنذ تأسيسه يتولى مهامه ويمارس أعماله الرقابية في ضوء النصوص التشريعية التي نظمت عمله، ونطاق رقابته وحددت مهامه وصلاحياته بدءا من القانون رقم (17 )لسنة 1927م وانتهاء بالقانون رقم (31) لسنة 2011م، النافذ ومن خلال ما جاء بالقانون الاخير يؤكد الاتجاه الحديث للرقابة المالية التي هي ( منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والحسابية والإدارية ويهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفاعلية في النتائج المتحققة وان يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل ينوب عن السلطة التشريعية وغير خاضع للسلطة التنفيذية)[1].

ولعل من أبرز وأهم اختصاصات ديوان الرقابة المالية التي تم تحديدها بموجب هذا القانون رقم( 31 )لسنة2011م النافذ هو اختصاص الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة ومن هنا سوف نوضح الدور الرقابي للديوان في ثلاث نقاط :

1- **الرقابة المالية السابقة :** يمارس ديوان الرقابة المالية رقابة سابقة على العقود الحكومية، وذلك من خلال الرقابة على العقود منذ بدئها وتنفيذها حتى اتمام العمل فيها وتسليمها للجهة الإدارية، وذلك من خلال قيامه، بإجراء التدقيق، وبالأخص فيما يتعلق بالإجراءات الأولية لتنفيذ العقود الحكومية[2]،وكذلك يقوم الديوان بالتأكد من مدى التزام الجهات الإدارية بالقوانين والأنظمة والتعليمات المالية المتعلقة بإبرام وتنفيذ

---

[1] الجنابي، علي غني عباس(2015)، الرقابة على الموازنة العامة، مصدر سابق، ص222 .

[2] الجبوري، سعد عطية(2013)، الرقابة على الانفاق العام في العقود الحكومية، مرجع سابق، ص280.

العقـود الحكوميـة[1]، خـول قـانون رقـم (6) لسـنة 1990 الملغـى ديـوان الرقابـة الماليـة ممارســة هـذا النـوع مــن الرقابــة لتحقيــق شــمولية الاختصــاص الرقــابي وتتحقــق هــذه الرقابـة مـن خـلال اجـراء الرقابـة السـابقة علـى التعاقـد أو بعـض أنـواع الصـرف فـي أي جهـة خاضـعة للرقابـة يـرى الـديوان ان يسـبق الصـرف أو القـبض موافقـة سـلطة الرقابـة عليهـا بكتـاب رسـمي أو بتأشـير الموافقـة علـى الأوراق الخاصـة بالصـرف أو القـبض أو علـى مـذكرات القـبض أو علـى مـذكرات الاذن بالـدفع والاذن التـي يـتم بهـا ذلـك بالاتفـاق مــع الــوزارة أو الجهــة غيــر مرتبطــة بــوزارة أي دائــرة اخــرى مشــمولة بهــذا النــوع مــن الرقابة[2] .

إذ أن ديـوان الرقابـة الماليـة لـم يعتمـد هـذا النـوع مـن الأسـاليب الرقابيـة علـى نطـاق واسـع، لتـأثيره السـلبي علـى سـرعة انجـاز الاعمـال مـن الإدارات التنفيذيـة مـن جهـة، ولوجـود أنظمــة الرقابــة الداخليــة فــي الجهـات الخاضــعة للرقابــة التــي تقـوم بالرقابــة الســابقة علــى الصـرف، مـن جهـة أخـرى، ولكثـرة المهـام الملقـاة علـى عـاتق الـديوان مقارنـة بمـا يتـوافر لـه كــوادر وامكانيــة وبالتــالي يبــرر اعتمــاده علــى اســلوب الرقابــة اللاحقــة بصــورة دائمــة واقتصــاره فــي رقابتــه الســابقة علـى بعـض أنـواع الصـرف ذات المبــالغ الكبيـرة والمهمــة فــي الاقتصــاد الــوطني وهــو مــا يبــرر اقتصــار المشــرع العراقــي فــي القــانون النافـذ علــى الرقابــة اللاحقة فقط [3].

---

[1] البند (ب) فقرة (أولاً) من المادة (28) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31 ) لسنة (2011).

[2] تنظر المادة (9) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (6)لسنة (1990) الملغي .

[3] الجنابي، علي غني عباس(2015)، مصدر سابق، ص222.

2- **الرقابـــة الماليـــة اللاحقـــة** : وهـذه الرقابـة هـي رقابـة مشـروعية، وابـداء الـراي فـي القـوائم الماليـة للجهـات الخاضـعة لرقابـة الـديوان، وبيـان مـا إذا كانـت وفـق القـانون والاصـول الحسـابية مـن عدمـه[1]، كـذلك فـان ديـوان المحاسـبة يقـوم بالرقابـة اللاحقـة علـى مجمـل تنفيـذ العقـود الحكوميـة مـن خـلال فحـص مسـتندات الصـرف، والتأكـد مـن ان المبـالغ التـي تـم صـرفها لهـا مـا يقابلهـا مـن مسـتندات مؤيـدة لنسـب الانجـاز المتحقـق فـي تلـك العقـود، وانهـا فـي حـدود الاعتمـادات المخصصـة لتنفيـذ تلـك العقـود، وان الاعمـال تـم اسـتلامها طبقـا للشـروط المتعاقـد عليـه وبموجـب محاضـر اسـتلام أصـولية مسـتوفية لشـرط العقـد كافـة[2]، ويجـري هـذا النـوع مـن الرقابـة بعـد أن تكـون المعـاملات والاعمـال قـد انجـزت وثبتـت فـي المسـتندات والسـجلات واكتملـت اجراءاتهـا الإداريـة والقانونيـة كافـة وقـد خـول قـانون رقـم (31) لسـنة 2011 م، ديـوان الرقابـة الماليـة ممارسـة هـذا النـوع مـن الرقابـة بـأكثر مـن موقـف، أمـا الامـور التـي تعمهـا الرقابـة التفصـيلية فهـي معـاملات وحسـابات جميـع ابـواب الموازنـة العامـة وكـذلك فحـص المسـتندات والعقـود الحكوميـة والسـجلات والـدفاتر الحسـابية وجميـع الامـور المتعلقـة بحسـابات النقـود والقـبض والصـرف وغيرهـا مـن الوثـائق التـي تقـوم الـوزارات والـدوائر المختلفـة التـي لهـا علاقـة بمهامه الرقابية سواء كانت هذه الوثائق عادية أم سرية [3].

---

[1] الزهاوي، سيروأن عدنان ميرزا(2008)، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة صلاح الدين، اربيل، العراق، ص117.

[2] جابر، عبد الرؤوف(1997)، دور رقابة ديوان المحاسبة، مصدر سابق، ص172.

[3] الجنابي، علي غني عباس(2015)، مصدر سابق، ص223.

3- **رقابــة تقــويم الأداء**[1] : إن ديـوان الرقابـة الماليـة، يمـارس رقابـة تقـويم الأداء منـذ صـدور قـانون ديـوان الرقابـة الماليـة رقـم (42)لسـنة 1968، واسـتمر العمـل برقابـة تقـويم الأداء، فـي قـوانين الرقابـة المتلاحقـة وصـولا إلـى قـانون ديـوان الرقابـة الماليـة الحـالي [2]، إذ جـاء فـي المـادة (7)" يعـد الـديوان خطـة شـاملة لإنجـاز المهـام الرقابيـة الموكلـة إليـه، طبقـا لأحكام هذا القانون تتضمن الاتي :-

**أولاً** :- مهام الرقابة وتقويم الأداء .

**ثانياً** :- مجالات التعاون مع هيئة النزاهة والمفتشين العمومين .

**ثالثــاً** :- الموضــوعات والقضــايا التــي يعتبرهــا الــديوان ضــرورية للتحقــق مــن الشــفافية ومستوى أداء الحكومة لواجباتها[3] .

---

1 ويقصد برقابة تقييم الأداء : هي مقارنة الأداء الفعلي او المتوقع بالمعايير الرقابية لمعرفة مقدار الانحراف .

2 عبدالله، قاسم محمد(2012)، دور ديوان الرقابة المالية في تقويم أداء الخدمات العامة، بحث منشور في مجلة جامعة القادسية، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة القادسية، القادسية، العراق، ص153.

3 الفقرة ( أولاً، وثانياً، وثالثاً) من المادة (7 ) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011.

## الفرع الثالث

## إجراءات عمل ديوان الرقابة المالية العراقي

منحت القوانين الرقابية المتعاقبة واخرها قانون رقم (31) لسنة 2011 م النافذ الديوان جملة من الإجراءات ليتمكن من ممارسة مهامه واختصاصاته الرقابية، وقد انقسمت هذه الإجراءات على قسمين :-

**أولاً : صلاحيات الديوان الإجرائية المتعلقة باختصاصاته الرقابية .**

1- أكدت الفقرة أولاً من المادة (13) من قانون الديوان رقم (31) لسنة 2011 على حق الديوان في الاطلاع على الوثائق والسجلات والمعاملات والأوامر والقرارات كافة ذات العلاقة بمهام الرقابة والتدقيق [1] .

2- أشارت الفقرة ثانياً من المادة (13) من القانون ذاته إلى حق الديوان بتدقيق البرامج السرية والنفقات المتعلقة بالأمن الوطني ولرئيس الديوان تخويل من ينوب عنه لإجراء التدقيق وإعداد التقارير المتعلقة به.

3- تضمنت الفقرة ثالثاً من المادة (13) من القانون ذاته إلى حق الديوان بالقيام بعمليات الفحص استنادا لقرار من المجلس للمنح والاعانات والقروض والامتيازات والاستثمارات والتحقق من كونها موظفة لأغراض التي قدمت من اجلها.

4- يلتزم الديوان إشعار مجلس الوزراء بأي خلاف ينشا مع الجهات الخاضعة لرقابته وتدقيقه لاتخاذ قرار بشأنه وفي حالة عن حسمه فعليه إشعار مجلس النواب [2] .

---

[1] الجنابي، علي غني عباس(2015)، مصدر سابق، ص227 .

[2] المادة (17)من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31)لسنة 2011.

**ثانياً : صلاحيات الديوان الاجرائية المتعلقة بمعالجة المخالفات المالية المكتشفة.**

من صلاحيات الديوان هو طلب إجراء التحقيق بمعرفة الأجهزة التنفيذية ومراجعة القرارات الصادرة بشأن المخالفات المالية في الجهات الخاضعة للرقابة وإبداء الرأي بشأنها وطلب اتخاذ الاجراءات الاخرى ضد المخالفين من الجهات التابعين لها طبقا لقانون انضباط موظفي الدولة رقم (24) لسنة 1960م المعدل [1].

ومن الجدير بالإشارة إلى نقطة غاية الأهمية تتعلق بالدور الرقابي لديوان الرقابة المالية التي تتمثل بالتقارير الرقابية المعدة من الديوان والتي تعد من اهم الوثائق التي تعرض فيها الأجهزة الرقابية المستقلة نشاطاتها الرقابية واهم الملاحظات والمخالفات المالية [2]، التي تم كشفها فيها من خلال ممارستها للمهام المنوطة بها[3].

لذا منح الديوان صلاحيات إجرائية لمعالجة المخالفات المالية المكتشفة لضمان حقوق الدولة المالية وتتمثل هذه الصلاحيات بما يلي:

1- على الجهات الخاضعة لرقابة الديوان إبلاغه عن المخالفات المالية وذلك حال اكتشافها ومن دون الاخلال بما يجب ان تتخذه تلك الجهات من إجراءات مناسبة وعليها إبلاغ الديوان بنتائج التحقيق في تلك المخالفات [4].

---

[1] الجنابي، علي غني عباس(2015)، مصدر سابق، ص229 .

[2] البند (د) الفقرة (أولاً) من المادة(3)، من التعليمات تنفيذ العقود الحكومية، هذا وقد كشف ديوان الرقابة المالية النقاب عن مخالفة للمقاول ( شركة الديار للمقاولات) بمبلغ (1548)مليون دينار (مليار وخمسمائة وثمانية واربعون مليون دينار) لأنشاء دور سكنية في مصفى ذي قار حيث تم تغيير سعر الوحدة للفقرة (5) من جداول الكميات من (1000) دينار للوحدة إلى(10000)دينار لكمية (1000م3)من قبل المقاول بعد تاريخ فتح العطاءات وبموافقة اللجنة التجارية المحلية لدراسة وتحليل العطاءات في الشركة خلافاً لتعليمات تنفيذ العقود، ينظر : تقرير ديوان الرقابة المالية لعام 2008، ص 174.

[3] الزهاوي، سيروان عدنان ميرزا(2008)، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، مصدر سابق، ص139 .

[4] المادة (18) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31) لسنة 2011.

2- يطلب رئيس الديوان من الوزير المختص[1]، أو من رئيس الجهة الخاضعة للرقابة ما يأتي[2] .

أ- إحالة الموظف المسؤول عن المخالفة إلى التحقيق وله ان يطلب سحب يده .

ب-تضمين الموظف الاضرار التي تكبدها الجهة الخاضعة للرقابة، وذلك بموجب قانون التضمين العراقي لسنة 2006.

ت-إقامة الدعاوى المدنية فيما ينشا للدولة من حقوق عن المخالفات المالية ومتابعتها لدى المحاكم المختصة على ان يقوم الديوان بتزويد الجهة المعنية بما لديه من معلومات عن تلك المخالفات، وهذا الاتجاه سارت محكمة التميز الاتحادية في العراق بقرارها المرقم (1518/استئنافيه منقول/2011في 2011/10/11) إذ جاء فيه (فيما يتعلق بعقد المقاولة موضوع الدعوى وبما أن عقد المقاولة من العقود الملزمة للطرفين وفي مثل هذه العقود إذا لم يوف احد العاقدين بالتزاماته وجب عليه التعويض) [3] .

ث-إحالة قضايا الجرائم المالية المكتشفة إلى رئاسة الادعاء العام أو هيئة النزاهة أو الجهات التحقيقية المختصة كل حسب اختصاصه لكل مخالفة مالية يكتشفها إذا ما

---

[1] كشف ديوان الرقابة المالية عن وجود تجاوز على التخصيصات في الانفاق العام على العقود الحكومية بقيمة(1115632)مليون دينار، وقد طالب الديوان وزارة المالية أن تأخذ دورها الرقابي لمنع مثل تلك التجاوزات ومحاسبة المتسببين كونها تشكل مخالفة لأحكام المادة(5) من القسم (9) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (95)لسنة 2004، والتي تنص على (لوحات الانفاق ان لا تلتزم بعملية صرف تزيد عما مخصص لها في الميزانية السنوية ما لم ينص على خلاف ذلك بقانون الميزانية، ينظر : التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية العراقي لعام 2010، ص26.

[2] المادة (15) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31 ) لسنة 2011.

[3] محكمة التميز الاتحادية في العراق، قاعدة التشريعات العراقية .

شكلت جريمة[1]، لاتخاذ التعقيبات القانونية بشأنها إذا كانت المخالفة المالية تنطوي على جريمة جنائية (السرقة والاختلاس والتزوير...الخ)[2].

ج- للديوان أن يتولى اجراء التحقيق الإداري في المخالفات المالية المكتشفة منه بشكل مباشر في الجهات التي لا توجد فيها مكتب للمفتش العام .

ح- للديوان عند اكتشاف مخالفة ان يطلب من المفتش العام أو هيئة النزاهة إجراء التحقيق واتخاذ الاجراءات اللازمة وازالة المخالفة واثارها[3].

وبمراجعة الصلاحيات الاجرائية الممنوحة للديوان، نجدها صلاحيات واسعة ودقيقة وفعالة في نفس الان فيما إذا تم تفعيلها بشكل صحيح فقد اوجب القانون وبموجب المادة (18) كافة الجهات الحكومية بإبلاغ الديوان عن المخالفات التي تقع في إبرام وتنفيذ العقود الحكومية، وكذلك أوجبت المادة اعلاه أعلام الديوان عن نتائج التحقيق في تلك المخالفات، واعطى القانون لرئيس الديوان صلاحية مخاطبة رؤوساء الدوائر التي تقع فيها المخالفات المالية او الفنية في العقود الحكومية من اجل إحالة الموظف إلى التحقيق او سحب اليد منه وفق قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991المعدل، واجاز القانون تضمين الموظف الذي تسبب في الحاق الضرر بالمال العام من خلال تقصيره أو إهماله بواجباته الوظيفية المتعلقة بأبرام وتنفيذ العقود الحكومية.

---

1 المادة (16) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (31 )لسنة 2011.

2 المادة (61) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960.

3 المادة (14)من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011.

يرى الباحث أن القانون منح الديوان المزيد من الصلاحيات الاجرائية من خلال طلب اقامة الدعوى المدنية ضد الموظفين المقصرين في العقود الحكومية امام المحاكم المدنية وبين القانون قيام الديوان بتزويد المحاكم المختصة بكل المعلومات المتوفرة عن المخالفات المرتكبة في العقود الحكومية، وقد أوجب القانون أيضا إحالة المخالفات القانونية التي تشكل جرائم إلى الادعاء العام او هيئة النزاهة او الجهات التحقيقية المختصة لا تخاذ الاجراءات القانونية اللازمة أو الاحالة إلى المحاكم المختصة في سبيل اصدار الأحكام القانونية المناسبة على الجرائم التي ارتكبت في العقود الحكومية من اجل الحفاظ على المال العام .

ومن خلال هذا العرض لصلاحيات ديوان الرقابة المالية الاجرائية المتعلقة بمعالجة المخالفات المالية المكتشفة في الجهات الخاضعة لرقابته يتضح منه، انه ليس للديوان اختصاص قضائي، الذي يعد احد المستلزمات الأساسية اللازمة لنظرية الاشراف وممارستها من سلطة الرقابة المالية العليا في الدولة فعلا رقابة الديوان اكتشاف الغش والخطأ والمخالفات ثم لا يملك شيئا في إصلاح ما فسد وعقاب من افسد انما عليه الرجوع إلى السلطة التنفيذية( الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة) لاتخاذ الاجراءات وبذلك تبقى السلطة التنفيذية هي الخصم والحكم والرقيب المالي في كثير من الاحيان .

في حين ان الاختصاص الرقابي يعني منح الديوان صلاحية واسعة في الرقابة بعد اكتشافه للمخالفة المالية أو الإدارية[1]، بإصدار قرارات لها قوة القرارات الصادرة عن المحاكم القضائية المختلفة بتوقيع العقوبات أو الغرامات على المخالفين بما يصيب الأموال العامة من نقص أو خسارة أو سوء استخدام نتيجة الاهمال والتقصير أو سوء التصرف أو اساءة استعمال السلطة أو استخدام الصلاحيات المناطة بالموظفين الإداريين على وجه يؤثر في قيامهم بواجباتهم العامة [2] .

## المبحث الثاني

## ديوان الرقابة والتفتيش الإداري الأردني السابق وهيئة النزاهة العراقية

لقد أدى نشاط الادارة وتنوع أعمالها وتدخل الدولة في مختلف مناحي ومجالات حياة المواطنين، إلى وجود أجهزة رقابية مختصة تمارس الرقابة الإدارية على الأداء الحكومي إلى جوار الرئيس الإداري والسلطة المركزية في الوصاية الإدارية، كما حرص المشرع على منح هذه الأجهزة الرقابية صلاحيات واختصاصات عديدة تخولها البحث والتحري عن اوجه القصور في الأداء الحكومة، ومتابعة تنفيذ الدوائر ومؤسسات الحكومية للقوانين والانظمة والتعليمات اضافة للكشف عن المخالفات الإدارية التي تقع من الموظفين اثناء مباشرتهم لواجباتهم الوظيفية او بسببها.

---

[1] الفقرة (18)من المادة (7) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية، وفيما يخص التأمينات فقد رصد ديوان الرقابة المالية مخالفة جسيمة في الشركة العامة لتجارة المواد الغذائية\ شعبة التامين والتعويضات، إذ بلغت قيمة خطابات الضمان التي تم اتخاذ قرار بمصادرتها للسنتين(2007،2006)(10) مليون دولار و(277)مليون دولار، ولم يتم استحصال أي مبلغ لغاية تاريخ اعداد التقرير الرقابي، مما يتطلب ضرورة إشراك القسم القانوني بمتابعة الموضوع، واتخاذ الاجراءات القانونية بحق المصارف ضماناً لحقوق الشركة، كما قامت الشركة العامة لتجارة المواد الغذائية بمفاتحة وزارة التجارة بخصوص موضوع وجود الكثير من خطابات الضمان والتي مضى عليها فترة طويلة من عام (1980ولغاية 2003) والتي لم يتم حسم موضوعها ومتعلقاتها بحجة مرور مدة طويلة وتلف الوثائق الخاصة بها في أحداث 2003/4/9، لذا وجب تحديد المسؤولية التقصيرية لعدم مصادرتها في حينه، ينظر: تقرير ديوان الرقابة المالية العراقي لعام 2008، ص100.

[2] الجنابي، علي غني عباس(2015)، الرقابة على الموازنة العامة، مصدر سابق، ص230.

وتتمثل أجهزة الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية في المملكة الأردنية الهاشمية في : ديوان الرقابة والتفتيش الإداري، ومن جمهورية العراق تتمثل هيئة النزاهة العراقية .

ويمثل ديوان الرقابة والتفتيش الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية وهيئة النزاهة في جمهورية العراق أحدى جهات الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية، واستنادا لما سبق سيقسم الباحث هذا المبحث على مطلبين:

**المطلب الأول: ديوان الرقابة والتفتيش الأردني**

**المطلب الثاني: هيئة النزاهة العراقية.**

## المطلب الأول

## ديوان الرقابة والتفتيش الإداري الأردني

يعد ديوان الرقابة والتفتيش الإداري احد أجهزة الرقابة الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية، قياساً مع الدول العربية الاخرى، إذ تم إنشاؤه الديوان في شهر حزيران لعام 1992، بموجب نظام ديوان الرقابة والتفتيش الإداري رقم (55) لسنة 1992الصادر بمقتضى المادة (120) من الدستور الأردني لسنة 1952.

وستتركز دراستنا لهذا الجهاز الرقابي على بيان تكوينه وأهدافه ومهامه واختصاصاته، وذلك في الفروع التالية:

**الفرع الأول : تشكيل الديوان وأهدافه ومهامه .**

**الفرع الثاني : اختصاصات الديوان .**

**الفرع الثالث : وسائل ممارسة الديوان لاختصاصاته .**

## الفرع الأول

## تشكيل الديوان وأهدافه ومهامه

سنوجز فيما يلي كيفية تكوين هذا الجهاز واهدافه ومهامه في النقاط التالية:

**أولا : إنشاء الديوان**

برزت فكرة الرقابة والتفتيش الإداري في الأردن لأول مرة في المجال العسكري وذلك بأنشاء مكتب المفتش العام للقوات المسلحة في عام 1975م، إذ كان هذا المكتب يمارس مهام أشبه ما تكون بمهام أجهزة الرقابة والتفتيش الإداري في القطاع العام المدني في الدول الاخرى، ثم انتقلت الفكرة إلى الأجهزة الحكومية إذ تم تأسيس مكتب شكاوي عام 1980 لتلقي الشكاوي المتعلقة بالأداء الحكومي وغيره فيما يخص المواطنين وذلك طبقا لنص المادة (17) من الدستور الأردني التي تعطي المواطن الأردني الحق في مخاطبة السلطات العامة بالكيفية والشروط التي يعينها القانون، إلا أن هذا المكتب لم يستمر طويلا ولم ينجح في تحقيق اهدافه لافتقاره للسند القانوني الذي يعطيه الصلاحيات والوسائل الكافية لممارسة اعماله والمهام المنوطة به، وفي عام 1984في خطوة رائدة نحو تفعيل هذا الجهاز الإداري، اكد جلالة الملك المعظم المرحوم الملك حسين هذا التوجه الرائد بدعوته في خطاب العرش السامي عند افتتاح مجلس الامة الحادي عشر عام 1989م إلى اقامة هيئة مركزية عليا تقوم بمهام الرقابة الإدارية على أجهزة الدولة، وتقنين المساءلة على الأداء العام للموظف والجهاز الإداري على حد سواء[1] .

[1] الطراونة، حسين أحمد، وعبد الهادي، توفيق صالح،(2011)، الرقابة الإدارية، مصدر سابق، ص229 .

إنّ إنشاء الديوان بقانون يعطي الديوان صلاحيات واسعة في مجال العمل الرقابي كما يمنح الديوان وسائل فعالة لممارسة اعماله علاوة على ان القانون قد يجعل من الديوان جهة رقابية خارجية ومستقلة عن الأجهزة الحكومية الخاضعة لرقابته التي تتولى ابرام العقود الحكومية وتنفيذها، إذ ان الديوان حسب نظامه الحالي يرتبط برئاسة الوزراء ولا يتمتع بالاستقلال التام عن السلطة التنفيذية [1] .

**ثانياً : تشكيل الديوان واهدافه**

يتكون الديوان من رئيس يعين وتنهى خدماته ويعفى منها بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء، على ان يقترن القرار بالإرادة الملكية السامية، ويرتبط برئيس الوزراء ويمارس صلاحيات الوزير في اداءه الشؤون المتعلقة بالديوان، ويعاون رئيس الديوان امين عام يعين وفق للأحكام والإجراءات المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية المعمول به، فضلاً عن عدد من المديرين والمفتشين والمستشارين والخبراء والموظفين والمستخدمين حسبما تقتضي الحاجة[2].

ونظراً للطبيعة الرقابية التفتيشية للمهام التي يقوم بها الديوان وخطورة المعلومات التي يطلع عليها حسب نظامه وضرورة سرية هذه المعلومات أوجب نظامه ان يؤدي رئيس الديوان وأمينه العام اليمين أمام رئيس الوزراء، وكذلك أوجب أن يؤدي المديرون والمفتشون هذه اليمين أمام الرئيس قبل مباشرة أي منهم وظيفته [3].

---

[1] المصدر نفسه، ص231 .

[2] القبيلات، حمدي سليمان،(1998)، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مصدر سابق، ص102.

[3] القبيلات، حمدي سليمان،(1998)، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية مصدر سابق، ص103.

أمـا أهـداف الـديوان فتتمثـل فـي تطـوير الاجـراءات والأعمـال الإداريـة فـي وزارات الدولـة واداراتهـا أي التوجـه فـي مجـال العمـل الرقـابي بشـكل عـام وبـالتركيز علـى الرقابـة الإداريـة علـى العقـود الحكوميـة بشـكل خـاص، إذ ان هـدف الرقابـة الإداريـة لـم يعـد الهـدف التقليـدي السـابق المتمثـل فـي البحـث عـن الاخطـاء والمخالفـات بـل تحـول هـدف الرقابـة إلـى محاولـة تحديـد اوجـه الخلـل والقصـور فـي العمـل الإداري، وايجـاد الحلـول المناسـبة لـذلك، والحـد مـن الـروتين الإداري، وطـول الاجـراءات الإداريـة المتعلقـة بـإبرام العقـود الحكوميـة[1]، وتحسـين الأداء والانتـاج فـي الـدوائر الحكوميـة[2]، فمـن المعلـوم ان الأجهـزة الإداريـة تمـارس انواعـا مختلفـة مـن لأنشـطة بهـدف خدمـة المـواطنين، ويـأتي دور أجهـزة الرقابـة الإداريـة علـى العقـود الحكوميـة للتأكـد مـن تقـديم هـذه الخـدمات علـى أكمـل وجـه وباقـل كلفـة وجهـد ممكنـين، ومـن هنـا يعمـل ديـوان الرقابـة والتفتـيش الإداري علـى تقـديم التوصـيات الكفيلـة بتحسـين مسـتوى الخـدمات المقدمـة للمـواطنين ورفـع كفـاءة الأداء فـي الـدوائر الحكوميـة[3]، ومراقبـة العاملين[4].

[1] القبيلات، حمدي سليمان (1997)، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية في المملكة الأردنية، مصدر سابق، ص 64.

[2] كنعان، نواف، (2006)، القانون الإداري، مصدر سابق، ص216.

[3] القبيلات، حمدي سليمان (1997)، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية في المملكة الأردنية، مصدر سابق، ص 64.

[4] الطراونة، حسين أحمد، وعبد الهادي، توفيق صالح،(2011)، الرقابة الإدارية، مصدر سابق ص234.

## الفرع الثالث

## اختصاصات الديوان

يمارس ديوان الرقابة والتفتيش الإداري اختصاصات رقابية واسعة في النشاط الإداري المتصل بالرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية وقد حددت المادة (8) من نظام الديوان هذه الاختصاصات كالاتي :

1- متابعة تنفيذ الدوائر الحكومية للقرارات والتعليمات والبلاغات الصادرة عن الجهات المختصة بإبرام العقود الحكومية بمقتضى القوانين والانظمة المعمول بها في ابرام تلك العقود[1].

2- التحقق من تنفيذ الدوائر لخططها وبرامجها الإدارية الخاصة بالعقود الحكومية، ويرتبط هذا الاختصاص بالعملية الإدارية ذاتها فمن المعلوم ان التخطيط هو اولى حلقات العملية الإدارية لأبرام العقود الحكومية، وهو النشاط الإداري الذي يقوم على تحديد الأهداف والاعمال والانشطة الواجب القيام بها لتحقيق تلك الاهداف وحصر الموارد اللازمة لكل نوع من انواع النشاط وحصر الموارد المتاحة للتنظيم ورسم برامج العمل لتنمية الموارد واستغلال المتاح منها وكل ذلك في فترة زمنية محدودة لأبرام العقود الحكومية وتنفيذها[2] .

---

[1] عاطف، زاهر عبد الرحيم،(2009)، الرقابة على الاعمال الإدارية، ط1، دار الراية للنشر، عمان، ص 192 .

[2] القبيلات، حمدي سليمان (1998)، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية في المملكة الأردنية، مصدر سابق، ص 65.

3- دراسة الاجراءات الإدارية المعمول بها في الدوائر الحكومية والكشف عن اسباب قصور الأداء إذا وجدت، واقتراح الاساليب الكفيلة بتطور تلك الاجراءات وتبسيطها وبالذات فيما يتعلق بالعقود الحكومية وعملية الرقابة عليها [1] .

4- التحقق من سلامة معايير تعيين اختصاصات ذوي المؤهلات والكفاءات العلمية في وظائف تتناسب باختصاصاتهم [2] .

5- دراسة أي قضية او حالة تحال إلى الديوان من رئيس الوزراء او الوزراء مما يدخل في نطاق مهام وصلاحيات الديوان بما في ذلك التحقيق في المخالفات الإدارية التي يرتكبها الموظفون في الدوائر الحكومية التي تتصل بالمخالفات المرتكبة في ابرام او تنفيذ العقود الحكومية.

وعند دراسة النص أعلاه يتضح لنا أن هذا النص أوكل إلى الديوان دراسة الحالات والتقارير والقضايا المحالة إليه من قبل السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الوزراء والوزراء المختصون، ولم يشر النص بشكل صريح أو ضمني إلى تلقي الشكاوى التي يتقدم بها المواطنون، مع أن هذا النوع من الشكاوى يعد من أهم وسائل الرقابة الإدارية على العقود الحكومية، وهي أيضا وسيلة فعالة بيد الأجهزة الرقابية المختصة لمباشرة اختصاصاتها الرقابية، ولذا يتفق الباحث مع الرأي الذي يذهب إلى أعادة النظر من قبل المشرع الأردني في اختصاصات الديوان وتضمينها نصا يخول بموجبه الديوان صلاحية تلقي الشكاوى من المواطنين بشكل مباشر دون المرور بأجهزة السلطة التنفيذية الاخرى[3].

---

[1] المصدر نفسه، ص 192.

[2] الطهراوي، هاني علي،(2006)، القانون الإداري، مصدر سابق، ص188.

[3] القبيلات، حمدي سليمان،(1998)، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مصدر سابق، ص112.

## الفرع الثالث

## وسائل ممارسة الديوان لاختصاصاته

لقد حدد ديوان الرقابة والتفتيش الإداري الوسائل التي يمكن من خلالها ممارسة اختصاصاته وتحقيق الاهداف التي حددها المشرع، وتشمل هذه الوسائل ما يلي :

**أولا :** إن تستند عملية الرقابة إلى قاعدة عريضة من المعلومات المتعلقة بمجال العمل المطلوب وقد عمل الديوان على تطوير نظام معلومات إدارية يساعده على اداء مهامه ويكون بمثابة مرجع لأصحاب القرار فيما يخص بعض الجوانب التي يعالجها ويشتمل هذا النظام على :-

1- القوانين والانظمة والتعليمات للدوائر المختلفة الخاضعة للرقابة.

2- الهياكل التنظيمية لمختلف دوائر الدولة.

3- الخطط والبرامج لكل دائرة حكومية.

**ثانياً : التدقيق في القرارات الإدارية**

يقوم الديوان بتدقيق القرارات الإدارية المختلفة لبيان مدى مشروعيتها واتفاقها مع القوانين والانظمة المعمول بها وبما يخدم الصالح العام، وقد قام الديوان خلال عام 1995 بتدقيق جميع القرارات الإدارية التي ترسخ عنها للديوان للتدقيق وتبين أن (209) قرارات إدارية من هذه القرارات مخالفة للقانون وطالب الديوان الجهات المعنية بتصويبها، وقد تركزت هذه القرارات على امور الوظيفية العامة والامور المالية.

**ثالثاً : اجراء الدراسات**

يعمـل الـديوان علـى اجـراء الدراسـات التـي مـن شـأنها تحسـين الأداء ومعالجـة أي خلـل او قصـور يتبـين فـي أي مـن الأجهـزة الحكوميـة المشـمولة بالرقابـة، ويرفـع الـديوان نتائج دراساته بهذا الخصوص إلى رئيس الوزراء لتترجم إلى بلاغات في ذلك المجال.

**رابعا : استخدام لجان الرقابة والتفتيش الإداري**

يقـوم الـديوان بتشـكيل عـدد مـن اللجـان بهـدف القيـام بجـولات ميدانيـة للرقابـة والتفتـيش علـى اعمـال الـدوائر الحكوميـة والمؤسسـات الرسـمية، ويـتم تكليـف المفـتش بهـذه المهمـة مـن قبـل الـرئيس او الامـين العـام، علـى أنـه يجـوز أن يقـوم بأعمـال الرقابـة والتفتـيش مفـتش وأحـد أو لجنـة تتكـون مـن اكثـر مـن مفـتش علـى ان يرأسـها اقـدمهم فـي الدرجـة، وللمفـتش الطلـب مـن الـدوائر التـي يقـوم بأعمـال الرقابـة والتفتـيش فيهـا تزويـده بالأوراق والوثائق والمستندات اللازمة لممارسة مهامه .

**خامسا : اجراء التحقيق في المخالفات الإدارية التي تحال اليه**

يقـوم الـديوان بـالتحقيق فـي الموضـوعات التـي يحيلهـا لـه دولـة رئـيس الـوزراء والـوزراء المختصـون، بمـا فـي ذلـك التحقيـق فـي المخالفـات الإداريـة للمـوظفين، ولمفتشـي الـديوان عنـد اسـتخدامهم هـذه الوسـيلة سـماع اقـوال أي موظـف لديـه معلومـات او بيانـات تتعلـق بالمهمـة الموكلـة اليـه وذلـك بحضـور أي مـوظفي الـدائرة الـذي ينتدبـه رئـيس الـدائرة او امينها العام(1) .

---

1 القبيلات، حمدي سليمان (1997)، الر قابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مصدر سابق، ص74 .

إن جميــع المعلومــات والبيانــات والوثــائق والنســخ التــي يطلــع عليهــا العــاملون فــي الـديوان بحكـم وظـائفهم فـي سـياق قيـامهم بأعمـال الرقابـة والتفتـيش او بسـببها تعـد سـرية ومكتومــة، ويجــري التــداول بهــا علــى هــذا الاســاس ولا تفشــى او تبــرز او تســمح للغيــر بــالاطلاع عليهــا الا للقضــاء فــي دعــوى ناجمــة عــن اعمــال الرقابــة والتفتــيش فقــط، وللجهـــة المختصـــة بالـــديوان او المرجـــع الرســـمي الـــذي ترفـــع اليـــه تقـــارير المـــراقبين وتوصياتهم ونتائج اعمالهم بمقتضى احكام الديوان .

## المطلب الثاني

## هيئة النزاهة العراقية[1]

أنشأت هيئة النزاهة بموجب الامر (55) لسنة 2004 الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة لسنة "(2004)[2]، وهي جهاز حكومي مستقل كما ورد في الدستور العراقي لعام (2005)، هذا وان الهدف من إنشاء هذا الجهاز هو تنفيذ قوانين مكافحة الفساد وتطبيقها ومعايير الخدمة العامة واقتراح التشريعات الاضافية عند الضرورة، فضلا عن تنفيذ مبادرات التوعية وتثقيف الجمهور بغية تقوية مطالبيه بإيجاد قيادة نزيهة وشفافة تتمتع بالمسؤولية وتخضع للمحاسبة فيما يتعلق بإبرام وتنفيذ العقود الحكومية .

والنزاهة اصطلاحا هي منظومة القيم المتعلقة بالصدق والامانة والإخلاص في العمل[3]، ويمكن تعريفها أيضا بأنها "الحفاظ على الذات سليمة وغير محرفة ومراعاة حدود القيم الاخلاقية ملحوظا فيه التكامل الذاتي والاجتماعي"[4]، أو هي "نظافة ذات اليد

---

1 المعنى اللغوي للنزاهة هو نزه الخلق ونزاهة النفس: عفيف متكرم يحل وحده ولا يخالط البيوت بنفسه ولا ماله، والجمع نزهاء ونزهون، ونزه نفسه عن القبيح نقاها، والنزاهة البعد عن السوء، ينظر أبن منظور، لسان العرب، ط3، دار احياء التراث العربي، بيروت، لبنان، وأصل التنزه هو البعد، وقال أبن فارس ( النون والزي والهاء، كلمة تدل على بعد في مكان غيره، ويقال ظلنا متنزهين إذا تباعدوا عن الماء والريف، وفلان يتنزه عن الشي أي يتباعد عنه، ورجل نزيه الخلق أي بعيد عن المطامع الدنيوية والاقذار وعن كل قبيح، ينظر صالح حسن كاظم، المعنى اللغوي والاصطلاحي للنزاهة، بحث مقدم إلى هيئة النزاهة\ دائرة البحوث والدراسات، 2012، ص34، والنزاهة تعد شرطا شرعيا للوظيفة العامة قبل أن تكون حكما دستوريا وقانونيا ،إذ جاء في قوله تعالى ( يأبت استأجره وان خير من استأجرت القوي الامين)، القصص\(26)، وصفة الامين تعني النزاهة، وعدم الانحياز عند القيام بعمل ما كالوظيفة العامة، وكذلك قوله تعالى( قال أجعلني على خزائن الارض إني حفيظ عليم)، يوسف\(55)، والحفظ تعني العفة والنزاهة والعلو في وجوه التصرف في الصلاحيات المقررة للموظف العام .

2 المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(3981)في مارس 2004.

3 عبيد، قاسم محمد(2008)، دور وسائل الاعلام في مكافحة الفساد وتعزيز قيم النزاهة، بحث منشور في وقائع وبحوث المؤتمر العلمي لهيئة النزاهة، ص 59 .

4 الحجاز، عدي جواد علي(2011)، الاسس المنهجية لوظيفة الاعلام التربوي في نشر ثقافة النزاهة، بحث منشور في مجلة هيئة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات، العدد الثالث، ص10.

او القدرة على تحصين النفس من سرقة الاموال العامة، والقدرة على المحافظة على المال العام"[1].

والمشرع العراقي فقد وضع المواد من (307) إلى (320) في موضعها الصحيح بين الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة، وان المصلحة المحمية في المواد المذكورة هي نزاهة الوظيفة العامة، والدليل على ذلك ان المشرع لم يهتم بقيمة ونوعية المزايا والفوائد التي حصل عليها الجاني لنفسه، أو لغيره، وكذلك فأنه لم يتطلب لتحقيق الجريمة أن يلحق الادارة أي ضرر مادي من أعمال الموظف المفسد، بل إنها تقع حتى لو تحققت مصلحة الادارة[2] .

يرى الباحث أن النزاهة ماهي الا مجموعة من القيم والمبادئ المتعلقة بالصدق والامانة والاخلاص في الوظيفة، وتعزيز ثقافة السلوك الاخلاقي للعاملين داخل العمل المؤسسي، لتسهم في توجيه العمل بالاتجاه الصحيح وتعزيزه عن طريق تطوير البرامج التدريبية ونشرها وادارتها، والنزاهة مفهوم أخلاقي واجتماعي مقترن بمجموعة من الصفات وترتبط بعدد من المقومات .

واتساقا مع هذا المسلك في المطلب سنقسم إبراز صلاحيات هيئة النزاهة في الرقابة الإدارية على العقود الحكومية في فرعين هما :

**الفرع الأول : صلاحيات هيئة النزاهة الرقابية على العقود الحكومية .**

**الفرع الثاني : الوسائل التي تتبعها هيئة النزاهة في الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية .**

---

[1] المعاضيدي، سفيان صائب(2008)، بناء مفهوم النزاهة في المناهج التربوية العراقية، بحث منشور في وقائع وبحوث المؤتمر العلمي السنوي لهيئة النزاهة، ص 435.

[2] ينظر المواد من (307) إلى (320) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل .

## الفرع الأول

## صلاحيات هيئة النزاهة الرقابية على العقود الحكومية

انسجاما مع الهدف الذي أنشئت من أجله هيئة النزاهة، فقد كان لزاما منح هذه الهيئة صلاحيات تساعدها في بلوغ الهدف الذي أسست من أجله وعلى هذا الاساس فقد منحت هذه الهيئة صلاحيات واسعة من أجل إحكام القبضة على الفساد المالي في تنفيذ العقود الحكومية وتسهيل مهمة الرقابة الإدارية على تلك العقود، وإن هيئة النزاهة جهاز حكومي منفصل ومستقل يتولى تنفيذ القانون وتطبيقه بشكل نظامي عن طريق التحقيق في قضايا الفساد المالي على العقود الحكومية واحالتها إلى المحاكم المختصة لاتخاذ الاجراءات القانونية بشأنها، وبناء على ذلك شرع قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011، ذلك أن الهيئة واجباتها القانونية باعتبارها مؤسسة دستورية وجهازا مستقلا ورئيسيا في العراق لمكافحة الفساد، وهي تخضع لرقابة مجلس النواب حصرا واستنادا للمادة 102 من الدستور، وتختص بجملة من الواجبات والصلاحيات عدة حسبما جاء في القسم ( الرابع) من القانون النظامي [1] .

ولأجل ذلك كله فقد منح هيئة النزاهة صلاحية التحقيق في قضايا الفساد في العقود الحكومية، المشكوك فيها طبقا لأحكام هذا القانون، بواسطة محققين، تحت إشراف قاضي التحقيق المختص، ووفقا لا حكام قانون أصول المحاكمات الجزائية، التي تمارسها منتسبو الحكومة العراقية كقبول الهدايا والرشاوى واستخدام اساليب المحسوبية والمنسوبية والتمييز في التعامل مع المراجعين على الاساس العرقي، أو الطائفين أو القبلي، أو استخدام الاموال العامة لغير الاغراض المخصصة لها واستغلال السلطة والنفوذ الرسمي

---

[1] عبود، سالم محمد(2011)، ظاهرة الفساد الإداري والمالي، ط2، جامعة بغداد، دار الدكتور للعلوم، ص160.

لتحقيق مارب شخصية واحالتها إلى المحاكم المختصة لاتخاذ الاجراءات الجزائية بشأنها[1]، وتصدر الهيئة لوائح تنظيمية ملزمة تقتضي من المسؤولين الكبار في الدولة الكشف عن مصالحهم المالية، وتكون لهذه اللوائح قوه القانون وفعاليته وتعدل من وقت لأخر، وفقا لما تراه المفوضية مناسبا لتحقيق الاغراض المنشودة منها[2]، وتصدر الهيئة قواعد السلوك لتوضيح معايير الاخلاقي التي يجب أن يلتزم بها موظفو الحكومة العراقية والتشديد عليها وتتشاور الهيئة مع المركز الوطني للاستشارات وتطوير الادارة الحكومية أثناء مراجعتها لقواعد السلوك[3]، وكذلك يجوز للهيئة أن تقترح على الهيئة التشريعية الوطنية ممثلة بمجلس النواب العراقي تشريعات قانونية اضافية أو تعديل التشريعات النافذة عن طريق رئيس الجمهورية او مجلس الوزراء، لغرض القضاء على الفساد في العقود الحكومية وغيرها وتنمية ثقافة الاستقامة والنزاهة والشفافية[4]، وللهيئة إعداد برامج عامة للتثقيف والتوعية لموظفي الحكومة، فضلا عن اقامتها بعقد ندوات شعبية واسعة ومتكررة لتثقيف الجماهير على كيفية المطالبة بحكومة عادلة ونزيهة تخضع للمحاسبة، في مجال الخدمة العامة والمجتمع[5] .

كما أجاز القانون للهيئة إحالة معلومات تتعلق بمخالفات محتملة لقواعد السلوك إلى رئيس الدائرة الحكومية التي يعمل بها الموظف او إلى المفتش العام الموجود في تلك الدائرة، فضلا عن صلاحياتها في ان ترفق توصية باتخاذ اجراءات تأديبية بحق

---

[1] القسم (3) من قانون هيئة النزاهة العراقي رقم (55) لسنة 2004.

[2] الفقرة (خامسا) من المادة (3) من قانون هيئة النزاهة العراقية رقم (30) لسنة 2011.

[3] الفقرة (سادسا) من المادة (3) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011.

[4] الفقرة (رابعا) من المادة (3) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011.

[5] الفقرة (ثالثاً) من المادة (3) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011.

المخـالف[1]، كمـا يمكـن ان يقـع الموظـف بمخالفـة ماليـة عـن ابـرام عقـد مـن العقـود الحكوميـة والتــي يســهل وقوعهــا نظـرا للإجـراءات والمراحـل الطويلــة التــي يمــر بهــا العقـد الحكـومي، إذ أن هنــاك اســباب رئيسـية للفســاد الإداري والمــالي الــذي يعتـري ابـرام وتنفيـذ العقـود الحكوميــة، ومــن بــين الاســباب الأولــى عــدم اســتقرار النظــام السياســي والفوضــى وفشــل بعـض الأجهـزة الرقابيــة فــي اداء مهامهــا مــن جهــة وتشــابك العمــل الرقــابي وازدواجيــة قــوانين الأجهـزة الرقابيــة الحكومية مما ادى إلى ارباك العمل الرقابي من جهة اخرى[2] .

ومــن كــل مــا تقــدم فقــد جــاء القــانون رقــم (30)لســنة 2011 ليلقــي بضــلاله علــى عمـل هيئـة النزاهـة الرقـابي عـن طريـق التحقيـق فـي قضـايا الفسـاد طبقـا لأحكـام هـذا القـانون مـن خـلال المحققـين وتحـت اشـراف قاضــي التحقيـق المخـتص، ووفقـا لأحكـام قـانون اصـول المحاكمــات الجزائيــة[3]، ومتابعــة قضــايا الفســاد التــي لا يقــوم محققــو الهيئــة بــالتحقيق فيهــا، وذلـك عـن طريـق ممثـل قـانوني عـن الهيئـة بوكالـة رسـمية تصـدر عـن رئيسـها[4]، هـذا وبغيـة كشـف الفسـاد وجـذوره فقـد رجـح القـانون اختصـاص الهيئـة التحقيقيـة فـي قضـايا الفسـاد علـى اختصــاص الجهــات التحقيقيــة الاخــرى بضــمنها الجهــات التحقيقيــة – العســكرية والجهــات التحقيقية لدى قوات الأمن الداخلي[5].

وإلــى ذلـك فقـد أجـاز القـانون لـرئيس هيئـة النزاهـة فـتح مكاتـب للتحقيـق فـي الاقـاليم التــي لا توجــد فيهــا هيئــة نزاهــة خاصــة بالأقــاليم، فــي المحافظــات غيــر المنتظمــة بــإقليم

1 العبيدي، ليث حسن علي، دور مفوضية النزاهة العامة في مكافحة ومحاربة الفساد الإداري والمالي في العراق والقضاء عليه، مجموعة دراسات قام بإعدادها المفتش العام في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، ص9.

2 الجبوري، سعد عطية حمد موسى،(2013)، الرقابة على الانفاق العام في العقود الحكومية، مصدر سابق، ص299 .

3 الفقرة (اولا) المادة (3) من قانون هيئة النزاهة النافذ .

4 الفقرة (ثانياً) المادة( 3 ) من قانون هيئة النزاهة النافذ .

5 الفقرة (ثانياً) المادة (11) من القانون ذاته .

والاقضية والنواحي[1]، ويجري التنسيق بين هيئة النزاهة وتلك الواقعة في الاقاليم[2]، من أجل توحيد العمل الرقابي على العقود الحكومية وتكثيف الجهود لحماية المال العام من الهدر والضياع خصوصا في مجال تنفيذ العقود الحكومية، في هذه الحالة واستنادا للقانون يكون عمل الهيئة شموليا لا يشوبه القصور، خصوصا ان القانون كان قد اجاز لها استخدام وسائل التقدم العلمي كافة من اجل محاربة الفساد او منعه او ملاحقة مرتكبيه[3].

وفي سبيل ضمان احترام القوانين والانظمة والتعليمات، من أجل أن لايبقى للمفسد طريق للتحايل والهروب من الوقوع في شراك الرقابة الإدارية على العقود الحكومية إذ يتضح أن القانون الخاص بهيئة النزاهة قد جعل منها الحصن والملاذ للحيلولة دون تمكين القائم على ابرام وتنفيذ العقود الحكومية من الشطط والذلل، إذ ان الجزاء المالي لا يقتصر على تعويض الضرر فقد، إذ قد تكون نوعا من العقاب على المفسد لضمان انجاز المتعاقد مع الادارة عمله على أتم وجه، فقد جاء في القانون ما يوضح واجبات هيئة النزاهة من خلال تأديتها لعملها الرقابي في ميدان منع الفساد ومكافحته بالتعاون مع ديوان الرقابة المالية ومكاتب المفتشين العموميين[4] .

وعلى هذا الاساس فقد انشات تشكيلات إدارية داخل هيئة النزاهة لتطوير العمل التحقيقي في ميدان منع الفساد في الانفاق على العقود الحكومية، ولضمان أسس رقابية محكمة فيها فقد انشى قسم العقود العامة، ويمثل بإدارة خير على طريق منع الفساد

---

[1] الفقرة (ثالثاً) المادة (11 )من القانون ذاته .
[2] الفقرة (رابعا) المادة (11 ) من القانون هيئة النزاهة العراقي .
[3] المادة (12 ) من قانون هيئة النزاهة العراقي .
[4] الفقرة (أولا) المادة (21) من قانون هيئة النزاهة العراقي النافذ .

والهدر في المال العام، واخيرا فان قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969كان قد تطرق إلى مسالة نزاهة المتعاقد في بعض نصوصه وتحديدا المادة (327) التي جاء فيها : " يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات وبالغرامة التي لا تزيد على ثلاثمائة دينار او بإحدى هاتين العقوبتين كل من ارتبط مع الحكومة بعقد مقاولة او عمل وكذلك وكيله او أي عامل لديه افشى امرا علمه بمقتضى عقد المقاولة او العمل وكان يتحتم عليه كتمانه"، وبنفس المعنى مع فارق في تحديد العقوبة جاءت المادة (336) لتنص على "يعاقب بالحبس وبالغرامة او بإحدى هاتين العقوبتين كل موظف او مكلف بخدمة عامة اخل بطريقة الغش او بأية وسيلة اخرى غير مشروعة بحرية او سلامة المزايدات او المناقصات المتعلقة بالحكومة او المؤسسات او الشركات التي منهم الحكومة بما لها بنصيب او التي تجريها الدوائر الرسمية او شبه الرسمية "[1].

---

[1] الجبوري، سعد عطية حمد موسى،(2013)، الرقابة على الانفاق العام في العقود الحكومية، مصدر سابق، ص303 .

## الفرع الثاني

## الوسائل التي تتبعها هيئة النزاهة في الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية

هناك وسائل عدة تمارسها هيئة النزاهة للوصول إلى تحقيق اهدافها ويمكن تلخيصها بالاتي :

**أولا : الشكاوى والاخباريات عن العقود الحكومية**

في جميع النظم الإدارية يتقدم المواطنون بشكوى ضد الموظفين أو تظلم أو بلاغ ضد أي عمل إداري يمثل مخالفة معينة، ومن ثم فإن فحص مثل هذه الشكاوى من وسائل الرقابة الإدارية على العقود الحكومية، وتحرص معظم الدساتير على كفالة حق تقديم الشكاوى والعرائض إلى السلطات العامة وهذا ما أكده دستور الجمهورية العراق لسنة (2005م)، عندما نص كفالة حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل [1] .

وتنظر هيئة النزاهة بجميع الشكاوى والاخباريات المتعلقة بالعقود الحكومية، والتي ترد اليها أما مباشرة من المواطنين أو من قبل احد الموظفين الحكوميين، فضلا عن التبليغات التي قد ترد إلى هيئة من احد المفتشين العموميين في إحدى الوزارات او التبليغات التي قد ترد من ديوان الرقابة المالية في حالة اكتشاف مخالفة مالية في العقود الحكومية، او وجود اسباب معقولة او امور مالية غير نظامية او في حالة وجود خلافات بين الديوان واحدى الوزارات او أي كيان حكومي اخر، فللديوان مفاتحة الهيئة مباشرة لمباشرة التحقيقات [2] .

---

[1] المادة (36) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

[2] المادة (21) من قانون هيئة النزاهة العراقي رقم (30) لسنة 2011.

من كل ما تقدم يتبين بأن الشكاوى التي تتسلمها الهيئة على العقود الحكومية، تكون أما عن طريقها مباشرة أو عن طريق الصحافة، إذ تعد الشكاوى تعبيرا عن حرية الرأي العام وتقدم أما مباشرة أو عن طريق وسائل الاعلام المقروءة، أو المسموعة التي تكشف عن تصرفات خاطئة وانحرافات في عملية الرقابة على ابرام وتنفيذ العقود الحكومية، والمخالفات المرتكبة في تلك العقود، وعن الفساد الإداري أو المالي فيها، وفي الغالب تنشر الصحف شكاوى المواطنين حول العقود الحكومية، وتنشر ردود الادارة على تلك الشكاوى وعند ورود تلك الشكاوى إلى الهيئة فإنّ من واجبها التحري عن صحة تلك الشكوى من عدمها، وإذا ما ثبت لها صحة تلك الشكوى فإنها تقوم باتخاذ الاجراءات القانونية الخاصة بها .

**ثانياً : التقارير التي يرفعها المفتش العام عن العقود الحكومية**

إن نظام الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية، يستند إلى اسلوب التقارير الدقيقة، ومن ثم فلا بد من تواجد البيانات المحددة عن العمل الرقابي على العقود الحكومية، وأن توضع هذه البيانات على اساس قبولها لوحدات القياس، لأُن الرقابة تعتمد على القياس الذي يستلزم بدوره جمع البيانات والمعلومات على العقود الحكومية، بدقة وجمع البيانات هذه يتكفل بها التقرير فالأخيرة تعد من أهم صور واساليب الرقابة والتفتيش على العقود الحكومية، لما تتميز به من دقة ووضوح في اعطاء صورة حقيقية عن اعمال الهيئات والسلطات التي تقوم بالتفتيش او الرقابة على العقود وعن كيفية انجاز الاعمال ومدى كفاءة هذا الانجاز إلى أي حد وصل التطابق بين التنفيذ والخطط والبرامج المقررة عن ابرام وتنفيذ العقود الحكومية، فضلا عن تحقيقها دوراً هاماً في تحقيق التنسيق بين الأجهزة المختلفة في عملها الرقابي على العقود الحكومية، ومساعدة القيادات

علـى ازالـة انـواع التضـارب التـي تظهرهـا تلـك التقـارير ولكـي تتحقـق الفائـدة المرجـوة منهـا ينبغـي أن تصــاغ بوضـوح ودقـة وعنايـة بحيـث تتضـمن بيانــات دقيقـة ومعلومـات صـحيحة عن حالـة العمل ومـا تـم مـن انجـاز فـي الجهـات التـي تناولهـا التقريـر عن الـدوائر التـي تتـولى تنفيذ العقود الحكومية[1] .

ومـن المعلـوم أن هنـاك نـوعين مـن التقـارير التـي يعـدها مكتـب المفـتش العـام، أولهمـا التقـارير العاديـة التـي يعـدها عـن كـل حالـة أو عـن حـالات التـي تعـرض أمامـه، ومـاهي المعالجـات القانونيـة لهـا؟ إذ تعـرض علـى الـوزير المخـتص لغـرض الاطـلاع عليهـا واصـدار القـرار الإداري بشـأنها، فقـد جـاء فـي الامـر رقـم (57)لسـنة(2004م)، " يرفـع المفتشـون العموميـون تقـاريرهم إلـى الـوزير المعنـي مباشـرة ويسـتجيبون كافـة الطلبـات أو الاستفسـارات الـواردة لهـم مـن سـلطة الائـتلاف المؤقتـة أو مـن الهيئـة التابعـة لـلإدارة العراقيـة المنـوط بهـا سـلطات تشـريعية قوميـة، وفـي حـال ورود شـكاوى أو بلاغـات يـدعى فيهـا ان الـوزير المعنـي اسـاء التصـرف يرفـع المفـتش العمـومي تقريـره إلـى المـدير الإداري لسـلطة الائـتلاف الموقتـة أو إلـى رئـيس المفوضـية المعنيـة بالنزاهـة العامـة بعـد تـولي الادارة الانتقاليـة العراقيـة كامـل سلطات الحكم في العراق"[2].

أمـا النـوع الثـاني مـن التقـارير فهـو التقريـر النهـائي السـنوي الشـامل إذ فـي نهايـة كـل سـنة ماليـة يتضـمن مجمـل نشـاط مكتـب المفـتش العـام خـلال (60) يومـاً مـن نهايـة كـل سـنة ماليـة يتضـمن مجمـل نشـاط مكتـب المفـتش العـام خـلال هـذه السـنة مـن تقـارير المراجعـة والتـدقيق المـالي وجهـود التحقيـق التـي قـام بهـا، والمسـاعدة التـي قـدمها إلـى الـدوائر خـلال

---

[1] الجنابي، علي غني عباس(2015)، الرقابة على الموازنة العامة، مصدر سابق، 235.

[2] القسم (3) من الامر رقم(57) لسنة 2004 الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين.

العـام المنصـرم ويـتم رفـع هـذا التقريـر إلـى رئـيس المفوضـية العليـا المعنيـة بالنزاهـة إذ جـاء الامـر رقـم (57) لسـنه 2004 م " يصـدر كـل مفـتش عمـومي تقريـراً سـنوياً خـلال فتـرة (60) يومـاً مـن نهايـة كـل سـنة ماليـة يـذكر فيـه كـل مـا يلـي علـى حـدة: تقـارير المراجعـة والتـدقيق المـالي وخـلاف ذلـك مـن جهـود التحقيـق او المسـاعدة التـي قـام بهـا المكتـب أو قـدمها خـلال العام المنصرم"[1].

**ثالثاً: التحقيق في قضايا الفساد الناجم عن العقود الحكومية**

إنَ هيئــة النزاهــة هــي إحــدى ثــلاث جهــات تتــولى ملاحقــة قضــايا الفســاد الحاصــل علــى العقــود الحكوميــة فــي العــراق، فضــلا عــن ديــوان الرقابــة الماليــة ومكاتــب المفتشــين العمــوميين وقــد منحهــا القــانون التنظيمــي الملحــق بــالأمر رقــم (55) لســنة 2004 ســلطة تحقيــق فــي القضــايا المتعلقــة بالفســاد وإحالتهــا إلــى المحــاكم المختصــة لاتخــاذ الاجــراءات الجنائية بشأنها [2] .

**رابعا: اصدار لوائح تنظيمية ملزمة**

أجــاز القــانون للهيئــة اصــدار عــدد مــن اللــوائح التنظيميــة الملزمــة للكشــف عــن المصــالح الماليــة التــي يلتــزم بمقتضــاها كبــار المســؤولين بالكشــف عــن مصــالحهم الماليــة وقــد اخــذت هــذه اللائحــة طريقهــا نحــو تنفيــذ بعــد ان اصــبحت قانونــا ملزمــا بموجــب اللائحــة التنظيميــة المرقمــة(1) لســنة 2005 إذ جــاء فــي الأمــر (55) لســنة 2004 " يقــوم اول رئــيس للمفوضــية خــلال(30) يومــاً مــن توليــه لمنصــبه بإصــدار لــوائح تنظيميــة تقتضــي مــن

---

[1] القسم (3) من الامر رقم(57) لسنة 2004 الخاص بالمفتشين العموميين العراقيين.

[2] الجنابي، علي غني عباس(2015)، الرقابة على الموازنة العامة، مصدر سابق، 239.

الاشـخاص الـذين تسـري وتنطبـق علـيهم هـذه اللـوائح أن يقومـوا كحـد ادنـى بالكشـف سـنويا عن المعلومات المطلوبة وتقديمها على الاستمارة الملحقة بهذه الوثيقة"[1].

وأُوجـب قـانون هيئـة النزاهـة رقـم (30) لسـنة 2011 النافـد علـى هيئـة النزاهـة مراجعـه التقـارير التـي يقـدمها المسـؤولون عـن مصـالحهم الماليـة وتـدقق المعلومـات الـواردة فيهـا وتحقـق فيهـا وفقـا لمـا يكـون مناسـباً بغيـة ضـمان الامتثـال الصـادق لمتطلبـات الكشـف عـن المصـالح الماليـة وبخلافـه ترفـع الهيئـة أمـراً مـن تنسـب اليـه كسـباً غيـر مشـروع إلـى قاضـي التحقيـق الـذي يقـيم المكلـف ضـمن اختصاصـه المكـاني، لينظـر فـي تكليفـه بإثبـات مصـادر مشـروعة فـي أموالـه او امـوال زوجـه أو فـي أمـوال أحـد أولاده التـابعين لـه خـلال مـدة يحددها على ان لا تقل عن (90) يوما[2] .

---

[1] القسم (7) من الامر رقم (55) لسنة 2004.

[2] المادة (19) من قانون هيئة النزاهة العراقي رقم (30) لسنة 2011.

## المبحث الثالث

## هيئة مكافحة الفساد الأردني ومكتب المفتش العام العراقي

تتباهى الدول بأنها تتمسك بعنصر من عناصر الحضارة؛ ألا وهو تمسكها بأنها دولة القانون، إذ يتجسد مبدأ سيادة القانون، وأنه أصبح مقياس تطور الدول ومستوى رقيها متمثلاً بمدى قربها أو بعدها عن هذا المبدأ. ويتحقق ذلك من خلال خضوع نشاط الجميع من الأفراد والجماعات والوزارات والدوائر التابعة لها والهيئات العامة والخاصة للقواعد القانونية القائمة؛ لان الدولة أصبحت تتدخل في مختلف أوجه النشاط الاجتماعي، والاقتصادي، وهدفها إشباع الحاجات العامة وتحقيق الصالح العام، مما أدى ذلك إلى توسع كبير في الهيئات وفي علاقة الدولة مع الأفراد. وان هذا التوسع في نشاط الدولة يضع مبدأ سيادة القانون بين كفتي ميزان دقيق وحساس، نجد في الأولى حقوق الأفراد وحرياتهم العامة بينما نجد في الأخرى إشباع الحاجات العامة وتحقيق الصالح العام.

وعليه تسعى الدول جاهدة إلى إيجاد جهاز فعال مهمته الحماية وضمان تطبيق القانون وتنفيذه بصورة صحيحة، وتتنوع مثل هذه الأجهزة وحسب مهمتها ومراقبتها لأجهزة الدولة المختلفة في تطبيقها للقانون، ونحن هنا بصدد احد أنواع الأجهزة، ألا وهو جهاز التفتيش الذي يتصل بالجانب التنظيمي والإداري للمجتمع في نطاق الدولة، وأيا كانت صيغة التنظيم السياسي والقانوني لتلك الدولة، فيندرج التفتيش تحت عنوان رسم التنظيم الإداري، وكيفية جعله أكثر كفاءة وقدرة على تحقيق الصالح العام، من خلال تحديد معالم الإدارة الأنسب في مراقبة حياة المجتمع بكل أوجهها وصورها الاقتصادية والاجتماعية والقانونية والأخلاقية، وذلك لترتيب التنظيم العام للدولة في أطر معينة

تساعد على ربط أجهزة الدولة في هيكلية إدارية متناسقة تحقق الغرض العام المتمثل بتحقيق مصلحة المجتمع[1].

وعليه، سيقوم الباحث بدراسة كل من هيئة مكافحة الفساد الأردني، ومكتب المفتش العام العراقي، من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين وعلى الشكل التالي:

**المطلب الأول :- هيئة مكافحة الفساد الأردنية .**

**المطلب الثاني :- مكتب المفتش العام العراقي .**

## المطلب الأول

## هيئة مكافحة الفساد الأردني

تسعى جميع الدول جاهدة لمحاربة انتشار ظاهرة الفساد على المستويات كافة، وتحديدا على المستوى المحلي وذلك من خلال تفعيل الرقابة على العمل الإداري في إنشاء أجهزة وهيئات متخصصة في الرقابة الإدارية الفاعلة ومحاربة الفساد، ولقد قامت المملكة الأردنية الهاشمية بإنشاء عدة أجهزة رقابية لحماية المال العام من النهب والفساد والحرص على المصلحة العامة للأفراد والدولة، وأسست هيئة مكافحة الفساد الأردنية على مستوى المملكة عام 2006بموجب قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62) لعام 2006[2] .

---

[1] الزلمي، كلاويش، مصطفى إبراهيم(2006)، نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق، مصدر سابق، ص 4.

[2] قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62) لسنة 2006، والمنشور على الصفحة (4534) من عدد الجريدة الرسمية رقم (4794 ) تاريخ 2006/11/30وتعديلاته .

واستنادا لما سبق ذكره، ومن أجل التعرف على نشأة الهيئة واختصاصاتها، سيقوم الباحث بتقسيم هذا المطلب على عدة فروع وهي :

**الفرع الأول : نشأة هيئة مكافحة الفساد واهدافها .**

**الفرع الثاني : تشكيل هيئة مكافحة الفساد الأردني واستقلاليتها .**

**الفرع الثالث : اختصاصات دور هيئة مكافحة الفساد الأردني .**

**الفرع الرابع : الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد الأردني .**

## الفرع الأول

## نشأة هيئة مكافحة الفساد وأهدافها

أنشأت هيئة مكافحة الفساد الأردنية التي تولي اهتماماً كبيراً للوقاية من الفساد وذلك من خلال رسم السياسات القوية لتعزيز دور النزاهة والعدالة والمساواة وتكافؤ الفرص، وتسعى الحكومة الأردنية الرشيدة في سبيل تجفيف منابع الفساد، والتقليل من اثاره السلبية على جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

وتتمثل الطبيعة القانونية لهيئة مكافحة الفساد بالنصوص القانونية التي تتعلق بنشأتها كهيئة مستقلة انسجاما مع الارادة السياسية في الأردن لمكافحة الفساد، إذ صدر قانون هيئة مكافحة الفساد رقم(62) لسنة 2006، حيث ونصت المادة (3) منه على أن تنشأ في المملكة هيئة تسمى(هيئة مكافحة الفساد) ترتبط برئيس الوزراء تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها وحق إبرام العقود والتقاضي، وينوب عنها في الاجراءات

القضـائية المحـامي العـام المـدني، ورئـيس النيابـة العامـة الإداريـة فـي الـدعاوى الإداريـة[1]، وكـذلك تـوفير مبـادئ المسـاواة وتكـافؤ الفـرص والعدالـة[2]، ومكافحـة اغتيـال الشخصـية[3]، وأشـارت إلـى التعـاون فـي تقـديم وطلـب المسـاعدة القانونيـة الدوليـة حـال تـوفر شـروط تقـديمها من خلال القنوات الرسمية[4] .

وقـد حـدد هـذا القـانون أهـداف ومهـام الهيئـة والافعـال التـي تعـد فسـادا بالإضـافة إلـى أنـه تـم وضـع اسـتراتيجية وطنيـة لمكافحـة الفسـاد خـلال الاعـوام مـن 2008–2012، وتتمتـع الهيئـة بشخصـية اعتباريـة ذات اسـتقلال مـالي وإداري، كمـا تتمتـع الهيئـة فـي ممارسـة مهامهـا واعمالهـا بحريـة واسـتقلالية دون أي تـأثير او تـدخل مـن أي جهـة كانـت، وقـد باشـرت الهيئـة عملهـا بتـاريخ 2007/3/19، وجـاء انشـاؤها كهيئـة مسـتقلة وذلـك بعـد مصـادقة الأردن علـى اتفاقيـة الامـم المتحـدة لمكافحـة الفسـاد فـي 24 شـباط لعـام 2005، وعليـه صـدر قـانون هيئـة مكافحة الفساد[5] .

وفيمـا يتعلـق برؤيـة هيئـة مكافحـة الفسـاد الأردنيـة فقـد وضـعت رؤيـة شـاملة ورسـالة محـددة وخططـا واسـتراتيجيات لتحديـد اليـة العمـل فـي محاربـة الفسـاد، وتبنـت الرؤيـة فكـرة تطـوير وتنفيـذ سياسـات فعالـة لمكافحـة الفسـاد الإداري فـي العقـود الحكوميـة واجتثاثـه مـن الجـذور فـي جميـع الامـاكن التـي قـد تكـون بيئـة مناسـبة لنمـوه وتكـاثره، فـي سـبيل الحـد مـن انتشـاره فـي دوائـر الدولـة المجتمـع علـى حـد سـواء وهـذا يحتـاج لتعاضـد وتعـاون الكثيـر مـن الجهـات للتوصـل لتغييـر الثقافـة المجتمعيـة العامـة حتـى يصـبح الفسـاد غريبـا وتقـوم هـذه

[1] الفقرة (أولا) من المادة (3) هيئة مكافحة الفساد الأردني.

[2] الفقرة (ثانياً) من المادة (3) هيئة مكافحة الفساد الأردني

[3] الفقرة (ثالثاً) من المادة (3) هيئة مكافحة الفساد الأردني.

[4] الفقرة (رابعا) من المادة (3) هيئة مكافحة الفساد الأردني .

[5] التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام 2010، المملكة الأردنية الهاشمية، الفصل الأول التنظيم القانوني لهيئة مكافحة الفساد، ص8.

الرقابة على تنسيق مع جميع الجهات المحلية والاقليمية والدولية لاتخاذ الاجراءات المناسبة للوقاية من الفساد في العقود الحكومية والقضاء عليه، وتهدف الهيئة من خلال رؤيتها إلى أن تشكل هيئة كفؤة فعالة في مجال مكافحة الفساد وتجفيف منابعة، والوقاية منه وتعزيز مبادئ النزاهة بالمجتمع وترسيخ ثقة الناس بالمؤسسات الوطنية وتكريس عمل النصوص القانونية المتعلقة بتفعيل الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية[1].

وفي الفترات الاخيرة كثرت قضايا الفساد بين الطبقات العليا بالذات من اشخاص الوظيفة العامة، مما جعل هناك فجوة كبيرة في المصداقية في المؤسسات العامة والسلطة العليا مما ادى إلى انعدام الثقة بمؤسسات الدولة المختصة بإبرام العقود الحكومية، وكذلك الهيئات التي تتولى الرقابة عليها، وجاءت رؤية الهيئة لوقف مصادر الفساد وتدعيم النزاهة في المجتمع واعادة الثقة بالمؤسسات الوطنية، وهدفت الهيئة إلى وضع وتنفيذ سياسات فاعلة وذلك لمكافحة الفساد والوقاية منه، إلى جانب العمل على كشف مواطن الفساد بجميع اشكاله بما في ذلك الفساد المالي والإداري والواسطة[2] إذا ما شكلت اعتداء على حقوق الغير فضلاً عن توفير مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص وكذلك مكافحة اغتيال الشخصية [3] .

---

[1] الكلوب، مجد ابراهيم محمد،(2013)، أجهزة الرقابة الإدارية والمالية ومدى فاعليتها في الحد من الفساد، مصدر سابق، ص 135.

[2] الفقرة (ب) من المادة(4) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني .

[3] التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام 2010، المملكة الأردنية الهاشمية، الفصل الأول التنظيم القانوني لهيئة مكافحة الفساد الأردني، ص 9 .

## الفرع الثاني

## تشكيل هيئة مكافحة الفساد واستقلاليتها

شكلت أجهزة الرقابة الإدارية لتنظيم العمل العام في الدول ولمحاربة الفساد على المستوى المحلي والدولي، فعلى المستوى المحلي وجدت هذه الأجهزة لتساعد في عملية الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية بحيث تقوم بالأشراف على العمل العام في الدولة، فمؤسسات القطاع الحكومي والعام كانت تعتبر في السابق موطن المنشأ لممارسات الفساد، غير أنه في الوقت الحالي أصبحت ترتكز ممارسات الفساد على المنطقة الرمادية التي يتداخل ويتفاعل ويتعامل فيها القطاع الحكومي والقطاع الخاص معا، باعتبارها المفصل الرئيس الذي تترعرع فيه ممارسات الفساد وتتنامى وتتفاقم، ولذلك وضعت القوانين والانظمة حتى تسهل عمل هذه الأجهزة وتجعل الرقابة فاعلة ومؤثرة على أرض الواقع وبالأخص فيما يتعلق بالرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية[1].

أما استقلاليه هيئة مكافحة الفساد، فترتبط هيئة مكافحة الفساد برئيس الوزراء وتتمتع بشخصية اعتبارية واستقلال مالي وإداري ولها القيام بكل التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق اهدافها، وتمتع الهيئة باستقلالية وحرية دون أي تأثير او تدخل من أي جهة [2]، هذا ما نصت عليه مواد قانون هيئة مكافحة الفساد السابقة الذكر.

أما المادة (8) من قانون هيئة مكافحة الفساد تعرضت لموضوع استقلالية الهيئة، إذ نصت على ان يتولى ادارة الهيئة مجلس يتكون من رئيس وستة اعضاء ممن يتصفون بالعدالة والنزاهة والحيدة والخبرة ولا يشغلون وظائف عامة ويتم تعيينهم بإرادة ملكية سامية

---

[1] الكلوب، مجد ابراهيم محمد،(2013)، أجهزة الرقابة الإدارية والمالية ومدى فاعليتها في الحد من الفساد، مصدر سابق، ص 135.

[2] الفقرة (أ) من المادة (3) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني .

بنـاء علـى تنسـيب رئـيس الـوزراء [1]، وهـذا ينـافي مبـدأ اسـتقلالية الحقيقـة تلـك تعنـي التمتـع بالشخصـية الاعتباريـة مـع مـا يترتـب علـى ذلـك مـن اسـتغلال مـالي وإداري أي ان سـلطة القرار لا يحتاج إلى تصديق او إذن مسبق.

وقـد نصـت المـادة(8) مـن قـانون هيئـة مكافحـة الفسـاد لتؤكـد علـى عـدم الاسـتقلالية للمـوظفين وللهيئـة حيـث نصـت هـذه المـادة علـى ان يحـدد راتـب كـل مـن الـرئيس والاعضـاء وسائر حقوقهم المالية بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من رئيس الوزراء [2]

إنّ المشـكلة الحقيقيـة تتجسـد فـي عـدم اسـتقلالية الهيئـة وذلـك مـن خـلال نصـوص القـانون التـي تفـرض تبعيتهـا للسـلطة التنفيذيـة وبـذلك نعـود ونقيـد عمـل الهيئـة واعضـاء مجلسـها بتبعيتها للسلطة التنفيذية وهذه مشكلة تجعل عمل الهيئة عقيما لا جدوى منه .

وجـاءت المـادة (10) فقـد نصـت علـى أن لمجلـس الـوزراء بنـاء علـى تنسـيب مـن مجلـس الهيئـة انهـاء خدمـة الـرئيس او أي عضـو مـن أعضـائه خـلال مـدة المجلـس فـي حـال إذا اخـل بواجباتـه الوظيفيـة والمهـام الموكلـة لـه، او قـام بعمـل يمـس الشـرف او الكرامـة[3]، وإذا وقفنـا النظـر فـي هـذه المـادة نجـدها فضفاضـة جـدا فكيـف تسـتطيع ان تحاسـب احـد الـوزراء الفاسـدين مـثلا او حتـى رئـيس الـوزراء طالمـا لديـه الصـلاحية بـان يقـوم بأنهـاء خـدمات أي عضـو مـن المجلـس وهـذه مـادة خطيـرة جـدا تجعـل الهيئـة واعضـاءها ورئيسـها فـي تبعيـة قاتلـة للسـلطة التنفيذيـة وكأننـا نعـود فنلغـي كـل مـا ذكرنـاه مـن صـلاحيات واستقلاليـة[4] .

---

[1] الفقرة (أ) من المادة (8) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني .

[2] الفقرة (ج) من المادة (8) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني .

[3] الفقرة (1/أ) من المادة (10) من قانون هيئة مكافحة الفساد .

[4] الكلوب، مجد ابراهيم محمد،(2013)، أجهزة الرقابة الإدارية والمالية ومدى فاعليها في الحد من الفساد، مصدر سابق، ص 154.

لذلك يرى الباحث بأنه لا بد من العمل على تعديل النصوص القانونية بما يحقق فاعليتها حقا على ارض الواقع العملي ويجب الغاء كل ما يقيدها ويجعلها عديمة الجدوى في معالجة الفساد على العقود الحكومية، فالتعديل التشريعي بمنح الهيئة الاستقلال التام عن السلطة التنفيذية وعن مجلس الوزراء اصبح أمراً ضروريا لا بد منه، حتى تستطيع ان تقوم الهيئة بدورها في مكافحة الفساد بشكل صحيح هذا إلى جانب أن يتم ربط الهيئة بالسلطة التشريعية.

## الفرع الثالث

## اختصاصات هيئة مكافحة الفساد الأردني

هيئة مكافحة الفساد هي الجهة المسؤولة عن ملاحقة كل من يرتكب الأفعال الفساد المحرمة وفقا لأحكام القانون كما أنها معنية بتجفيف منابع الفساد وتوعية المواطنين بإثارة السلبية الخطيرة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية [1].

والهيئة تباشر نشاطها في أكثر من دائرة تتعاون لكي تعالج القضايا التي ترد للهيئة من خلال تقسيم المهام والمسؤوليات، ولمعرفة كيفية التعامل مع قضايا الفساد التي ترد للهيئة سيتم الاطلاع على الية عمل الهيئة في التجريم وانفاذ القانون فيما يأتي، ويوجد لدى هيئة مكافحة الفساد دائرة تسمى بدائرة المعلومات والتحقيق التي من خلالها يقوم المحققون بالتحقيق في القضايا التي تحال اليهم وتنقسم هذه الدائرة على قسمين هما قسم المعلومات وقسم التحقيقات وتقوم بعملها كالتالي :

1- التحري عن الفساد بجميع اشكاله المالي والإداري.

---

[1] الفقرة أ/2 من المادة (11) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني.

2- الكشف عن المخالفات وتجاوزات وجمع أدلة التحقيق والمباشرة فيه والسير بالإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة.

3- تلقي الإخباريات المحالة اليها وملاحقة كل من يخالف القانون وحجز امواله المنقولة وغير المنقولة ومنعه من السفر وطلب كف يده عن العمل، وبالعودة إلى موضوع الرسالة، نجد أن العقود الحكومية تعد من أبرز النشاطات التي تقوم بها الادارة العامة، في سبيل توفير الخدمات العامة للمجتمع، وهذه العقود يقوم بإبرامها موظفين عموميين، وهؤلاء الموظفين هم المخاطبين بنصوص قانون هيئة مكافحة الفساد الأردنية المرقم (62)لسنة 2006 المعدل، حيث جاءت نصوص هذا القانون لحماية المال العام، وقد ذكرت الفقرة (أ) من المادة(4) من قانون اعلاه أن الهدف من القانون هو وضع سياسات فعالة وتنفيذها وترسيخها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لمكافحة الفساد والوقاية منه[1] .

ومما لا يخفى على الجميع أن الوظيفة العامة امتياز اتجاه المجتمع، وان خشية المشرع من هذا الامتياز فقد دفعه إلى عد الكثير من تصرفات الموظفين جرائم معينة وقرر عليها عقوبات مختلفة، وبهذا فقد جاءت نصوص الهيئة بالعديد من الافعال التي تعد جرما وظيفيا، واحال في بعض من بنودة إلى قوانين اخرى، ووردت فيها الافعال الوظيفية التي تعد جرائم عامة.

---

[1] الفقرة (أ) من المادة (4) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني .

وبـالعودة إلـى تلـك النصـوص، نجـد ان اكثرهـا تـرتبط فـي كثيـر مـن احكامهـا بـالعقود الحكوميـة، فعلـى سـبيل المثـال ذكـرت الفقـرة (أ) مـن المـادة (5)مـن قـانون هيئـة مكافحـة الفسـاد بـأن يعتبـر فسـادا لغايـات هـذا القـانون الجـرائم المخلـة بواجبـات الوظيفـة الـواردة فـي قـانون العقوبـات رقـم (16) لسـنة1960وتعديلاتـه، وإذا عـدنا إلـى نصـوص قـانون العقوبـات الأردنيـة المـرقم (16) لسـنة 1960 وتعديلاتـه، نجـد انهـا أشـارت إلـى جريمـة الرشـوة والعقوبـات المترتبـة عليهـا فـي المـادة (170)مـن القـانون المـذكور اعـلاه، وإن جريمـة الرشـوة تعـد مـن اوسـع الجـرائم التـي تنطلـي عليهـا العقـود الحكوميـة، لـذلك سـعى قـانون هيئـة مكافحـة الفسـاد للتأكيـد علـى هـذه الجريمـة وغيرهـا مـن الجـرائم اسـتغلال السـلطة العامـة المنصـوص عليهـا فـي قـانون العقوبـات الأردنـي مـن اجـل محاربتهـا والحـد منهـا، واشـارت ايضـا الفقـرة( ز) مـن المـادة (5) إلـى ان كـل فعـل او امتنـاع يـؤدي إلـى مسـاس بـالأموال العامـة، وإذا عـدنا إلـى هـذه الافعـال نجـدها كثيـرة لـذلك لـم يقـم المشـرع بحصـرها وهـذا يعنـي ان كـل فعـل يتصـل بـابرام العقـود الحكوميـة او تنفيـذها يشـكل مساسـا بالمـال العـام يعـد جرمـا معاقبـا عليـه، والشـرح يطـول فيمـا يتعلـق بـالجرائم التـي ذكرتهـا المـادة (5) لـذلك قمنـا بتوضـيح الفقرتين على سبيل المثال لا الحصر .

## الفرع الرابع

## الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد الأردني

جاءت فكرة الاستراتيجية في سبيل الحد من الفساد والسيطرة عليه ومكافحته في ابرام العقود الحكومية وتنفيذها، إذ ظهرت الحاجة إلى تطبيق اجراءات فاعلة وقوية لمكافحة الفساد والوقاية منه بعد أن بات منتشرا واصبح خطرا يهدد المجتمع والدولة، فكان لا بد من زيادة فاعلية الجهات المكلفة بمكافحة الفساد والوقاية منه وايجاد خطط لمحاربته، ووضعت الاستراتيجية الوطنية خطتها الزمنية من عام 2008- 2012 وذلك من خلال وضع اليات وأهداف وغايات محددة بمدة زمنية حتى يكون كل شئ منظما ومحققا للأهداف المرجوة من انشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد[1].

وتم وضع الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بناًء على مبادئ راسخة لمكافحة الفساد والوقاية منه، والهدف الرئيسي من الاستراتيجية هو تقليل فرص وجود الفساد في ابرام العقود الحكومية وتنفيذها من خلال ايجاد اطار عملي إداري وقانوني متطور وفاعل، إذ تقوم جهة الرقابة الإدارية على العقود الحكومية في القطاعين العام والخاص، وكما تهدف إلى زيادة فاعلية الجهات المكلفة بمكافحة الفساد، والوقاية منه وتعزيز ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة واحتواء الفساد بحيث لا يشكل عقبة امام اقتصاد السوق الحر والحاكمية الرشيدة في البلاد[2].

ولمعرفة آلية عمل الإستراتيجية ومحاورها سيتم التطرق لذلك في نقطتين وهي :

---

[1] الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد الأردني، ص 11 .

[2] الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد الأردني، مرجع سابق، ص 11 .

**اولا : الّيه عمل الاستراتيجية الوطنية في مكافحة الفساد**

قامت الهيئة بوضع خطة عمل محكمة وسقف زمني من أجل تحقيق اهداف الخطة الاستراتيجية، وذلك من خلال تنفيذ محاور وسياسات الهيئة فيما يتعلق بالرقابة على ابرام العقود الحكومية وتنفيذها، باستخدام منهجية للمتابعة والتقييم لضمان التصحيح للأخطاء في تلك العقود وقياس مدى تحقيق الاهداف والمعايير والمؤشرات وبيان مراحل التقدم والانجاز ولكل اولوية يتم تنفيذها في مراحل تنفيذ العقود الحكومية، وإن المتابعة والتقييم عند أنجازها من اعمال تلك العقود هو دليل حقيقي ومؤشر لقياس مدى تحقيق الاهداف المنشودة من ابرام العقود الحكومية وصحتها، وهذه عملية بنائية منتجة في العمل الإداري إذا ما كانت حقيقية وواقعية وتطبق بمصداقية وبناء على اسس سليمة فكلما كانت هناك متابعة للعمل اتضح أي تقصير في ادائه وخلل ينحرف به عن أهدافه وبالتالي تكون هناك فرصة للعلاج وتدارك الاشكاليات مبكرا وبهذا يتمحور مبدأ الفاعلية في الأداء الرقابي على العقود الحكومية[1] .

**ثانياً : محاور الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد**

تتجسد محاور الاستراتيجية الوطنية في مكافحة الفساد الإداري والمالي في العقود الحكومية في تعزيز قدرات هيئة مكافحة الفساد في ادارة البرامج الرقابة على العقود الحكومية والوقاية من الفساد الذي قد يحصل فيها بشكل فاعل، مع توعية المجتمع الأردني حول قضايا الفساد الذي يتصل بتلك العقود ومفهومه والوقاية منه للتقليل من فرص احتمالية حدوثه، والعمل على تحقيق هذه الغاية من خلال وضع التشريعات اللازمة لتسهيل بيئة الاعمال التي اتفق عليها في تلك العقود وسد الثغرات ومراجعة

[1] الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد الأردني، مرجع سابق، ص 12 .

اجـراءات العمـل وتبسـيطها، إلـى جانـب التثقيـف والتـدريب والتوعيـة للمـواطنين بمخـاطر الفسـاد وتنسـيق الجهـود فـي مكافحـة الفسـاد واليـة انجـاح هـذا التعـاون والتنسـيق مـع القطـاعين العـام والخـاص ومؤسسـات المجتمـع المـدني والأجهـزة الحكوميـة، والتعـاون الـدولي لتعزيـز التدابير الخاصة بمكافحة الفساد وهذا ما أشارت إلية الفقرة(هـ) من المادة (4)[1] .

**المطلب الثاني**

**مكتب المفتش العام العراقي**

تعـد وظيفـة المفـتش العـام مـن الوظـائف المهمـة التـي كانـت ولا تـزال تحظـى بالأهميـة اللازمـة والمكانـة المرموقـة مـن قبـل الحكومـات؛ وذلـك لخطـورة المهـام التـي يقـوم بهـا المفـتش العـام مـن مراقبـة تطبيـق القـانون وحسـن تنفيـذه مـن قبـل المنفـذين مـن المـوظفين ومتابعـة عملهـم وتقـويمهم حسـب واجبـاتهم الملقـاة علـى عـاتقهم والتحقيـق مـع الموظـف المفسـد والمنحـرف وكـل مـن يسـئ إلـى الوظيفـة. وذلـك سـعيا لتحقيـق الصـالح العـام وتنظـيم أجهـزة الدولـة وتطويرهـا، وبالتـالي حمايـة المـال العـام المخصـص للاتفـاق علـى العقـود الحكومية والارتقاء بدوائر الدولة إلى مصاف الدول المتقدمة.

إن نظـام المفـتش العـام، هـو نظـام مطبـق فـي الولايـات المتحـدة الامريكيـة، وبعـض الانظمـة الاجنبيـة، وبعـد احـتلال العـراق فـي عـام 2003، وتغييـر نظـام الحكـم، أصـبح الحكـم بيـد الحـاكم المـدني الامريكـي (بريمـر) فاصـدر أمـر سـلطة الائـتلاف المـرقم 57 لسـنة 2004، الخاص بإنشاء مكاتب المفتشين العموميين في كل وزارات الدولة .

---

[1] الفقرة(هـ) من المادة(4) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني .

إنّ التفتيش بكل أنواعه هو مهمة إدارية تهدف إلى التأكد من سير المرفق العام بصورة صحيحة، يأتي هذا من خلال التزام الموظف بنصوص القوانين والتعليمات، بالإضافة إلى مشكلة الفساد الإداري والمالي، وتحديد المشاكل والصعوبات التي تعترض سير العمل بهذه الوزارات واقتراح الاجراءات الكفيلة واللازمة لضمان تحسين الأداء وتطويره، في كافة وزارات الدولة ودوائرها[1] .

وتنصرف الرقابة إلى مجموعة من النشاطات التفتيشية والمعاينة بقصد التحقق من تطبيق القانون ومراعاته بدقة والعمل على تحديد المسؤول في حالة انتهاك أحكامه ومن ثم أحالته إلى الجهاز المختص لتحديد الجزاء المناسب، وتعد الرقابة على العقود الحكومية من حيث ابرامها وتنفيذها الميدان الرحب لعمل المفتش العام، وذلك لاتصالها بالمال العام، واستنادا لما سبق ذكره سيتم تقسيم هذا المطلب على فرعين:

## الفرع الأول

## اختصاصات المفتش العام أو مهامه

ورد مصطلح المفتش العام[2] في القوانين والأنظمة والتعليمات العربية والعراقية التي صدرت بهذا الشأن كنظام التفتيش الإداري العراقي الصادر في 1/ شباط / 1923 وقانون التفتيش الإداري العراقي رقم 54 لسنة 1936 وأخيراً الأمر رقم 57 لسنة 2004.

---

[1] الجنابي، علي غني عباس(2012)، الرقابة على الموازنة العامة، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة تكريت، كلية القانون، تكريت، العراق، ص108 .

[2] ويعرف التفتيش العام بأنه " مجموعة من الاجراءات والفعاليات التي يتخذها مكتب المفتش العام ضمن خطة عمل، برنامج تفتيشي، بهدف التأكد من سلامة الممارسات والاجراءات التي تنفذها الوزارة أو المنظمة، وإجراء تحليل دقيق يستند على الادلة والبيانات لتقييم الأداء وتقديم الحلول الكفيلة لتحسين مستوى الأداء في الوزارة أو المنظمة". لمزيد من التفاصيل ينظر حافظ، نعمان، ( 2010)، التفتيش الإداري، بحث منشور على موقع هيئة النزاهة، www.nazaha.com، شهر التاسع 2015، ص22. كما تم تعريفه " إجراء يقوم بمقتضى نص في القوانين والانظمة، بقصد التحقق من تنفيذ ما تأمر به تلك السلطات، وما تنهي عنه" لمزيد من التفاصيل ينظر: البندري، محمد، (1975)، مشروعية التفتيش المادي وورده في الاستدلال الجنائي، بحث منشور، مجلة الامن العام، عدد 68، ص27 .

إن التشريعات والانظمة والتعليمات لا تأخذ معناها الحقيقي، الا عندما يتم تنفيذها بصورة صحيحة من قبل الهيئات الإدارية (المركزية والمحلية)،وان انشاء المرافق العامة واستمرارها إن لم تقم بنشاطها وبغاياتها في تحقيق النفع العام وتلبيه الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة فإلغائها افضل من وجودها، ولغرض التأكيد من تنفيذ القوانين وتطبيقها بصورة صحيحة وقيام المرافق العامة بالغرض الذي أنشئ لا جله وللتحقق من ان الموظفين في الوزرات ودوائر الدولة لهم مستوى معين من الكفاية في انجاز متطلبات تلك المرافق المعهود اليها ادارتها ،( ومن هذا يبرز المنطلق حق الحكومة المركزية (الوزارات) في التفيش على اعمال الهيئات المحلية بواسطة المفتشين العامين للتأكد من تطبيق القوانين والانظمة والتعليمات وقيام الموظفين بالأعمال المكلفين بها بصورة صحيحة وبكفاية الأداء )، ويكون للحكومة حق في تفتيش على كل ما ذكر من قبل هيئة ذات موظفين مؤهلين بصورة خاصة يقومون بالتفتيش وهم مكتب المفتشين العموميين وتحدد عادة القوانين أو الانظمة التي تنشا بموجبها هذه الدائرة المهام أو الاختصاصات التي يقومون بها وهي كالاتي كما حددها الأمر رقم (57) لسنة 2004:-

1- فحص ومراجعة جميع سجلات الوزارة وكل ما تقوم من نشاط بغيه ضمان النزاهة والشفافية والكفاءة في عملياتها، وبغية توفير المعلومات لاتخاذ القرارات، ومن ثم تقديم التوصيات المناسبة المتعلقة بتحسين برامج الوزارة وسياستها وجراءتها [1] .

---

[1] الفقرة (1) من المادة (5) من المفتشون العموميون العراقيون، الأمر 57 لسنة 2004 .

2- القيام بالتحقيق الإداري على نحو يتماشى مع السلطات المنصوص عليها اي المخولة لهم[1].

3- المراجعة والتدقيق على عمليات الوزارة ومهامها من منظور حسن تدبير المصروفات وكفاءة فعالية الأداء، والمراجعة على أي من انظمة الوزارة بغية قياس الأداء [2].

4- تلقي الشكاوى المتعلقة بأعمال الغش والتبذير واساءة استخدام السلطة وسوء التدبير التي تؤثر على مصالح الوزارة، وتقييم فحواها واتخاذ الاجراءات المعتادة بشأنها، واحالة الشكاوى إلى سلطات التحقيق المناسبة، وتوفير سبل السيطرة على الجودة، بما في ذلك مراعاة عدم التأخير عند الرد على الشكاوى وتوخي الاستقلالية في الرد عليها وعدم اغفال اي من التفاصيل الواردة فيها[3] .

5- متابعة الأداء لضمان وفاء الاعمال التصحيحية المتخذة استجابة لملاحظات وتوصيات المفتش العمومي للمراد تحقيقه منها[4] .

6- توفير المعلومات والأدلة المتعلقة بأعمال قد تكون اجرامية وتقديمها للمسؤولين المناسبين المعنيين بتطبيق القانون[5] .

7- تلقي الشكاوى من اي مصدر والتحقيق فيها، او المبادرة بالتحقيق في أعمال يزعم أنها تنطوي على غش أو تبذير أو اساءة تصرف أو عدم كفاءة، والمبادرة بالتحقيق كذلك في جوانب النقض في تشغيل المنشآت وصيانتها [6].

---

1 الفقرة (2) من المادة (5) من المفتشون العموميون العراقيون الأمر 57 لسنة 2004 .

2 الفقرة (3) من المادة (5) من المفتشون العموميون العراقيون الامر 57 لسنة 2004 .

3 الفقرة (4) من المادة (5) من المفتشون العموميون العراقيون الامر 57 لسنة 2004 .

4 الفقرة (5) من المادة (5) من المفتشون العموميون العراقيون الامر 57 لسنة 2004 .

5 الفقرة (6) من المادة (5) من المفتشون العموميون العراقيون الامر 57 لسنة 2004 .

6 الفقرة (7) من المادة (5) من المفتشون العموميون العراقيون الامر 57 لسنة 2004 .

8- ممارسة نشاط الغرض منه منع أعمال الغش والتبذير واساءة التصرف وعدم الكفاءة، ويشمل هذا النشاط، على سبيل المثال لا الحصر، مراجعة التشريعات والقواعد واللوائح التنظيمية والسياسات والاجراءات والمعاملات، وتقديم برامج التدريب والتثقيف.

9- احالة الأمور إلى الجهات الإدارية والنيابية المناسبة لاتخاذ الاجراءات الاضافية المدنية والجنائية والإدارية بشأنها.

10- تقديم التوصيات غير الملزمة لغرض قيام الوزارة بتنفيذ الأعمال الرامية لتصحيح وتجاوز القصور في التشغيل أو في الصيانة أو في كفاءة الأداء التي حددها مكتب المفتش العمومي.

11- متابعة ورصد ما يتم تنفيذه من التوصيات التي قدمها مكتب المفتش العمومي وهيئات المراجعة والتدقيق الاخرى.

12- اصدار السياسات والاجراءات الخطية بغية توفير الارشادات المتصلة بالمهام التي يقوم بها مكتب المفتش العمومي.

13- تدريب العاملين في الوزارات على سبل التعرف على اعمال التبذير والغش واساءة التصرف، وتطوير برامج في الوزارة تكرس فيها بيئة وتقاليد ترعى المسؤولية والنزاهة وتعززهما.

14- الاحتفاظ بمعلومات عن تكاليف عمليات التحقيق والتعاون مع الجهات الإدارية والنيابية المناسبة من اجل استرداد تلك تكاليف من الهيئات غير الحكومية التي يثبت انها مارست عمدا سلوكا ينطوي على اساءة للتصرف.

15- التعاون الكامل مع الهيئات والجهات المعنية بتطبيق القانون ومع المحققين والمحاكم والمفوضية العراقية المعنية بالنزاهة العامة لمساعدتها على تأدية مهامها [1].

16- اتخاذ ما قد يلزم من الاجراءات على كل مستوى من مستويات عمليات الوزارة لضمان كفاءة أداء مهام المفتش العمومي.

17- تأدية ما يلزم تأديته من واجبات أخرى تقع في حدود سلطاتهم [2].

---

[1] الفقرة (16) من المادة (5) من المفتشون العموميون العراقيون الامر (57) لسنة 2004.

[2] زمزم، محمد،(1985)، دليل مفتش العام، سلسلة المكتبة المعهد العربي للثقافة وبحوث العمل، بغداد،ص25 .

## الفرع الثاني

## صلاحيات المفتش العام ووسائل تنفيذ مهام المفتش العام

لكي يمارس المفتش العام عمله يجب ان يكون المفتشون العموميون مسلحين بسلطات لتمكينهم من تنفيذ واجباتهم بصورة فعالة. وهذه السلطات الاساسية هي صلاحية الوصول إلى المواقع المراد تفتيشها والتحقيق فيها وصلاحية المباشرة في الاجراءات، واستنادا لما سبق ذكره سيقوم الباحث بتقسيم هذا الفرع إلى نقطتين وعلى الشكل التالي:

**أولا :- صلاحيات المفتش العام**

1- امكانية الوصول الى جميع المواقع التابعة للوزارة بدون قيود أو التي يخضع دخولها لقيود محدودة وكذلك التي يحظر دخولها، فضلاً عن هذا الوصول إلى العاملين في الوزارة بدون إذن سابق واثناء وقت العمل او خارج وقت العمل إذا كان هناك من مبررات ما تدعو للتفتيش.

2- الاطلاع على السجلات وبيان المعلومات والتقارير والخطط والتوقعات والعقود والمذكرات والمراسلات واي مواد اخرى بما في ذلك البيانات الالكترونية الخاصة بالعمل، وهذا ما نص عليه في كثير من القوانين والانظمة والتعليمات التي تنظم التفتيش العام، ومنها قانون التفتيش الإداري رقم 54 لسنة 1936في المادة (7) منه.

3- سلطة إ صدار طلبات استدعاء الشهود، والاستماع إلى اليمين أو القسم الذي يؤديه الشهود والاستماع إلى اقوالهم وتسجيلها وإصدار الأوامر الملزمة لإبراز السجلات والأوراق الرسمية والمدونات والوثائق. بما في ذلك البيانات الالكترونية التي تعتبر ذات صلة بموضوع الاستفسار او التحقيق الجاري.

4- قدرة الوصول -عند اللزوم وبالقدر المعقول -إلى رئيس أي جهاز حكومي لأغراض تتعلق بعمل المفتش العام ويشمل ذلك على سبيل المثال لا الحصر الوزارات والادارات والوكالات والهيئات المملوكة للدولة.

5- سلطة الزام العاملين في الوزارة على تبليغ المفتش العام معلومات تتعلق بما يقع في الوزارات من اعمال الغش والتبذير واساءة استخدام الموارد والفساد واعمال مخالفة القانون.

6- يلتزم المفتشون العموميون بالأحكام المنصوص في عدم افشاء الاسرار وفيما يتعلق بأية معلومات تم الحصول عليها نتيجة ممارسة السلطات المنصوص عليها في اعلاه[1].

ومع ما للمفتش من حق في الدخول الى اي مكتب من مكاتب الوزارة أو اي دائرة دون إذن سابق، فأن الباحث يرى أن يقوم المفتش بأعلام المسؤولين بقيامه بالتفتيش، وإن كانت المفاجأة والمباغتة تعطي نتائج جيدة إلا انها تعكس صورة غير جيدة عن المفتش وعمله بالنسبة لمديري الدوائر والموظفين.

**ثانياً :- وسائل تنفيذ مهام المفتش العام**

للمفتش العام مجموعة من الوسائل والاجراءات التي يلجأ اليها او يعتمدها، من اجل تحقيق اهدافه والوصول إلى الغاية التي ينشأ من أجلها هذا الجهاز المتمثل برقابة اداء عمل الوزارات والمؤسسات الحكومية، ومن اجل استكمال دراسة هذا

---

[1] الزلمي، كلاويش مصطفى إبراهيم(2006)، نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق، مصدر سابق، ص223 .

الموضوع سوف يقوم الباحث بدراسة : التقرير المقدم من قبل المفتش العام، الذي يعد حصيلة عمل مكتب المفتش العام في الوزارة او المؤسسة خلال سنة مالية كاملة[1] .

يقوم المفتش العام بكتابة تقريره ورفعه إلى الوزير المرتبط به مباشرة، يبين فيه ملاحظاته وتوصياته المتعلقة بمهام تنفيذ عمله، وتعطى نسخة منه إلى الجمهور، باستثناء ما قد يتضمنه تقريره من معلومات حساسة تتصل بتطبيق القانون او المعلومات السرية، ويقوم كل مفتش عام بتبليغ الأجهزة المعنية بتطبيق القانون ومقاضاة من يتبين مخالفته للقانون عن جميع الامور التي تقتضي اجراء تحقيق قضائي، وعليه ان يقوم المفتش العام في الوزارة ذات الصلة بتبليغ الوزير فوراً بالمشكلات التي تتعلق بإدارة برنامج الوزارة وعملياتها، واساءة استخدام الموارد او القصور في تأديتها[2] .

فعلى المفتش العام ان يقوم بكتابة تقريره خلال (60) يوماً من نهاية السنة المالية، ويذكر فيه ما قدمه خلال السنة من مراحل التفتيش، ووصفاً موجزا لسير العمل في الادارة التي تناولها، ويورد في تقريره المشاهدات والمخالفات التي لاحظها، ونتائج تدقيقاته التي اجراها مع الاقتراحات اللازمة، على ان يقوم بتقديم نسخة إلى السلطة التشريعية المخولة بالاشراف على عمله[3]، ويتم تقديم نسخة إلى مندوبي أجهزة الاعلام والجمهور[4]، ويتم رفع التقارير من المفتش العام إلى الوزير مباشرة [5]، ويعتمد المفتش العام في كتابة تقاريره على مصدرين :-

---

[1] الزلمي، كلاويش مصطفى(2006)، نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق، مصدر سابق، ص 128.

[2] التقرير السنوي لمكتب المفتش العام لوزارة التعليم العراقية لسنة 2005،www.mohesr.gov.iq.com، ديسمبر ،2014، ص 35 .

[3] الفرع (أ، ب )من القسم (9 ) من المفتشون العموميون العراقيون الامر 57 لسنة 2004 .

[4] الفرع ( أ، ب ) من القسم (9) من المفتشون العموميون العراقيون الامر 57 لسنة 2004 .

[5] القسم (3) من المادة (6) من المفتشون العموميون العراقيون الامر 57 لسنة 2004 .

1- **الشــكاوى:** وتعـد الشـكاوى تعبيـرا عـن حريـة الـرأي، وتقـدم إمـا مباشـرة أو عـن طريـق وسـائل الاعـلام المقـروءة والمسـموعة، التـي تكشـف عـن الفسـاد والانحرافـات الخاطئـة، فعنـد ورود هـذه الشـكاوى إلـى مكاتـب المفـتش العـام، تقـوم بـالتحري عـن صـحة هـذه الشـكاوى، فـإذا تبـين صـحة هـذه الشـكوى، فانـه يقـوم باتخـاذ الاجـراءات القانونيـة الممنوحـة لـه قانونـا[1]، الا ان القـانون لـم يـنص إذا كانـت الشـكوى كيديـة او ملفقـة يـتم اتخاذ اجراءات قانونية بحق الغير، حفاظا على سمعة وكرامة الموظف العام .

2- **الجـولات التفتيشـية:** -وهـي الجـولات التـي يقـوم بهـا المفـتش العـام وموظفيـه، للتعـرف علـى مشـكلات المـواطنين، وذلـك مـن خـلال قيـامهم بالمراقبـة والتفتـيش لمختلـف تشـكيلات الـوزارة المعنيـة، لبيـان مـدى التحقـق مـن التـزم تلـك الادارات بأعمالهـا ومـدى سـلامتها وموافقتهـا للقـوانين والانظمـة والتعليمـات، وهـو بهـذا لا يتلقـى أي تعليمـات او توجيهات الا من رؤسائه المباشرين[2].

ويقوم المفتش العام، بكتابة نوعين من التقارير: -

أ - **التقـارير العاديـة:** وهـي التقـارير التـي يعـدها المفـتش العـام عـن كـل حالـة مـن الحـالات التـي تعـرض أمامـه، والمعالجـة القانونيـة لهـا، فيـتم عـرض هـذه التقـارير إلـى الوزير المختص لغرض الاطلاع عليها واصدار القرار الإداري اللازم [3] .

---

[1] القسم (5) من الامر (55) لسنة 2004.

[2] القسم (3) من الامر (57 ) لسنة 2004 .

[3] القسم ( 3 ) من المفتشون العموميون العراقيون الامر (57) لسنة 2004 .

ب – **التقـارير النهائيـة :** وهـي التقـارير السـنوية الشـاملة يقـوم بهـا فـي النهايـة كـل سـنة ماليـة، خـلال (60) يـوم مـن نهايـة كـل سـنة ماليـة، ويشـمل هـذا التقريـر مجمـل نشـاط المفـتش العـام والجهـود المبذولـة فيـه، وكـذلك المسـاعدة التـي قـدمها إلـى الـدوائر خـلال العـام، ويـتم رفـع نسـخة مـن هـذا التقريـر إلـى رئـيس المفوضـية العليـا للنزاهـة، للحـالات التـي تتطلـب اتخـاذ اجـراء قـانوني، ونسـخة إلـى السـلطة التشـريعية، ونسـخة وسـائل الاعـلام[1]، إذ تعتبـر هـذه التقـارير حصـيلة العمـل التفتيشـي لمكاتـب المفـتش العـام خـلال سـنة كاملـة، ومـا تكشـفه هـذه الجـولات التفتيشـية مـن حـالات خلـل أو فسـاد إداري أو مـالي، وبـذلك فـان تقـارير مكتـب المفـتش العـام تعتبـر وسـيلة مهمـة من وسائل تنفيذ عمل مكتب المفتش العام .

---

[1] القسم (3) من المفتشون العموميون العراقيون الامر (57) لسنة 2004 .

# الفصل الرابع

## أسس نجاح الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية وتقيمها

تتحدد المعالم الأساسية للرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية وبحسب ما أفرزته الدراسات الحديثة لها بتدرج مراحل الرقابة وتطورها تطورا هادئا هيأ لها أن تتبوأ مكانها المرموق بالنظر إلى أهمية العقد وحجم المبالغ المنفقة، إذ تبين ان العقود الحكومية، تشكل ركاناً هاما من أبواب الانفاق في الموازنة العامة، وبالتالي كان لزاما ان تتوافر القواعد القانونية المنظمة لتلك العقود، فالقانون وهو يفرض لزوم احترامه هو انعكاس للحياة الاجتماعية وهو وسيلة حمايتها في الوقت ذاته هذا ويعد موضوع الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية الحماية المستمدة من تنظيم القواعد القانونية السائدة بغية الحفاظ على أموال المجتمع، وبذلك فان العمل الذي يتوشح بوشاح الحاجة العامة ينبغي ان يكون هناك جهاز يراقب عن كثب الأهداف التي يسعى العقد الحكومي إلى تحقيقها، وبناء على ذلك يرى الباحث، ان هناك ضرورة ملحة إلى ترشيد استعمال الصلاحية الممنوحة للقائمين على التعاقدات الحكومية، فلم تعد حماية المال العام موضوع حقوق الفرد بمنأى عن التنظيم الاجتماعي والجماعة إذ ان تحولات المجتمع المعاصر تجاوزت في اتساعها ما كان يمكن تصوره في الماضي .

وانسجاماً مع تلك الأهمية سيقسم الباحث هذا الفصل الى مبحثين وكالاتي :

**المبحث الأول : أسس نجاح الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية**

**المبحث الثاني : تقييم الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية.**

## المبحث الأول

## أسس نجاح الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية

أصبح من المسلَم به ومن الامور التي لا مناص عنها هو ما أشارت اليه هذه الدراسة من بيان أهداف الرقابة الإدارية على العقود الحكومية وفوائدها، وهي ذات اهمية لاغنى عنها في تبيان المكانة المرموقة التي استقرت عليها النظرة للرقابة الإدارية على تنفيذ العقود الحكومية، وعلى ذلك يقتضي أن تكون هذه الرقابة فعالة ومحققة لتلك الأهداف والفوائد، استلزم توفير ما تتطلبه من مقومات ومستلزمات مادية وبشرية ونظم معلومات مختلفة، لغرض تقويض الصعوبات التي تعتري العمل الرقابي الخاص بالعقود الحكومية، ذلك أن تخلف أي أساس من أسس النجاح أو انعدامه يمثل صعوبة أو عثرة في سبيل تفعيل هذه الرقابة واتساقا مع ما سبق سيقوم الباحث بتقسيم هذا المبحث على ثلاثة مطالب هي :

**المطلب الأول : مقومات الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية .**

**المطلب الثاني : قواعد ومعايير الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية .**

**المطلب الثالث : أدوات الرقابة الإدارية والمالية ومستلزماتها على العقود الحكومية.**

## المطلب الأول

## مقومات الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية

تباينت الأهداف والفوائد المنشودة من العمل الرقابي على العقود الحكومية، وما تتطلبه من وسائل واساليب ومعايير واختصاصات لتحقيقها، وكانت هدفا لأنشاء عدد كبير من الأجهزة والمنظمات الرقابية، تسعى كلها لتحقيق غاية قوامها الحفاظ على المال العام المخصص للاتفاق على العقود الحكومية، واصلاح ما تم افساده لتغدو قادرة على اداء دورها بصورة فاعلة ما لم تتقاعس فيه هذه الأجهزة عن تحقيق ما أنشئت من أجله، ولهذه الأسباب، ظلت الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية وفية للشعب ولمفهوم النظام الذي أرسى دعائمها، وبهذا لم تكن الرقابة الإدارية والمالية يوما برنامج اجوف شيد على خواء، بل كانت على الدوام مندمجة بالأمة فعاشت وعمرت فيها لدرجة انها اصبحت معروفة بالفطرة والغريزة الحامي للأموال العامة، ولهذا فان التكامل والتنسيق بين اجهزة الرقابة قد فرض نفسه بعد توسع حاجات المجتمع وتنوعها، حين اضحى التخصص في مجال كل نوع من انواع الرقابة امرا ما عنه محيص، لتوفير الاجواء العلمية والمهنية التي تقتضيها عمليتي البحث والتطوير، وبالتالي اعداد نظم عمل قابلة للتطوير المستقر، وتأهيل الكوادر المطلوبة من حيث العدد والخبرة اللازمتين لتشغيل هذه النظم الرقابية وتفعيلها على العقود الحكومية، وعلى هذا الاساس فان بناء أي نظام يقتضي تحديد الأهداف الدقيقة له، والجهات المستفيدة منه، وذلك لسهولة تحديد الحلقات

التي سيتكون منها الهيكل العام للنظام الرقابي، وبالتالي تخصيص كل حلقة منه للنهوض بمهمة معينة[1] .

وهذا ما يمكن تحديد وبشكل دقيق الاختصاصات المطلوبة، من حيث التأهيل والتدريب والمستلزمات المادية والفنية والمراحل التي تمر بها عملية انجاز المهام المطلوبة، وما تتطلبه من توثيق وتدقيق قبل تحويل ما أنجز إلى المرحلة الاخرى بموجب تقارير دورية يومية، من هذا العرض يتجلى بما لا يقبل الشك ان جميع اجهزة الرقابة وعلى اختلاف تخصصاتها واهدافها، وفي سبيل تذليل الصعوبات التي تعتري عملها الرقابي المتعلق بالعقود الحكومية تتطلب لتحقيق فاعليتها ورفع كفاءتها وبشكل مستمر اعتماد جملة من الامور وسيقوم الباحث بدراستها في النقاط التالية وفق الشكل الاتي :

أولاً : التأهيل والتدريب المستمر .

ثانياً : التخطيط والمتابعة لإنجاز مهام الرقابة والتدقيق على العقود الحكومية .

ثالثاً : حياد واستقلال المراقب وعلاقته بحقوقه وواجباته ومسؤولياته .

رابعاً : مسؤولية المراقب .

خامساً : اعتماد قواعد ومعايير محاسبية ورقابية .

سادساً : وجود نظم معلومات متكاملة ومتطورة .

سابعاً : إعداد الدراسات والابحاث .

ثامناً : الاهتمام بتقارير الرقابة .

تاسعاً : توفير الحصانة الكافية .

---

[1] الجبوري، سعد عطية حمد موسى،(2013)، الرقابة على الانفاق العام في العقود الحكومية، مصدر سابق، ص 98.

**وسنقوم بدراسة هذه النقاط تباعا مبين موقف القانونين الأردني والعراقي منهما ووفق الآتي:**

**أولاً: التأهيل والتدريب المستمر [1] :**

يعد التأهيل والتدريب من أهم عوامل نجاح الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية ويعد عاملا اساسيا في القضاء على الصعوبات التي تواجه الكوادر الإدارية التي تتولى العمل الرقابي على تلك العقود، وهذا التأهيل والتدريب يتطلب الامور التالية:

1- وضع القواعد والمعايير العلمية والعملية لكل جهاز رقابي.

2- وضع الشروط للانخراط والالتحاق بالمعاهد المتخصصة للحصول على المؤهل المطلوب في احد المجالات التي تتطلبها الدراسة العلمية والتدريب العملي.

---

[1] لقد اعتمد ديوان الرقابة المالي العراقي منذ حياته الأولى على ضرورة تهيئة كادر قادر على ممارسة مهامه المناطة به، منذ نفاذ القانون الأول رقم 17 لسنة 1927 إلى ان لجا مجلس الرقابة المالية المؤلف بموجب قانون الديوان الثاني رقم 42لسنة 1968لضرورة اقامة الدورات التطبيقية للموظفين الجدد، وقد انتهى الامر بتشريع قانون المعهد العالمي للدراسات المالية والمحاسبية رقم 33 لسنة 1999.

3- اصدار التشريعات اللازمة لحصر ممارسة المهنة من قبل الحاصلين على شهادة معينة متخصصة بالمهنة [1] .

4- تأسيس النقابات المتخصصة بنشاط كل مهنة لرعاية ومتابعة اعضائها وضمان حقوقهم وحمايتهم.

5- حصول المؤهل على حد ادنى من العلوم المساعدة في الاختصاصات العلمية الاخرى والثقافة العامة، كالقانون والاقتصاد والادارة والاحصاء والمالية العامة([2])،

---

[1] نصت المادة (4) من قانون مهنة تدقيق الحسابات لسنة 1985 القانون التجاري الأردني على انه :

"يشترط في من يطلب ترخيصاً لمزاولة المهنة ان يكون:

أ- أردني الجنسية.

ب- متمتعاً بالأهلية المدنية.

ج- غير محكوم عليه بجناية او بجريمة أخلاقية مخلة بالشرف.

د- مع مراعاة أحكام المادة (هـ) من هذه المادة حاصلاً على أحد المؤهلات التالية:

1- الشهادة الجامعية الأولى بكالوريوس او ما يعادلها تخصص محاسبة وله خبرة عملية لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات في اعمال المحاسبة والتدقيق من ضمنها سنة واحدة على الاقل في اعمال التدقيق وذلك بعد حصوله على تلك الشهادة.

2- الشهادة الجامعية الثانية ماجستير او ما يعادلها في المحاسبة وله خبرة عملية لمدة لا تقل عن سنتين في اعمال المحاسبة والتدقيق من ضمنها سنة واحدة على الاقل في أعمال التدقيق وذلك بعد حصوله على تلك الشهادة.

3- شهادة الدكتوراه في المحاسبة وله خبرة عملية لمدة لا تقل عن سنة واحدة في أعمال المحاسبة والتدقيق بعد حصوله على تلك الشهادة او قام بتدريس المحاسبة او التدقيق في أحدى الجامعات او الكليات الأردنية لمدة سنتين على الاقل بعد حصوله على ذلك المؤهل.

4-الشهادة الجامعية الأولى بكالوريوس او ما يعادلها على الاقل من أحدى كليات التجارة والاقتصاد او القانون مع خبرة عملية لا تقل مدتها عن خمس سنوات في أعمال المحاسبة والتدقيق من ضمنها سنة واحدة على الاقل في اعمال التدقيق وذلك بعد حصوله على المؤهل العلمي.

5- شهادة كلية مجتمع ( الدبلوم) تخصص محاسبة وله خبرة عملية لمدة لا تقل عن ست سنوات في أعمال المحاسبة والتدقيق من ضمنها سنتين على الاقل في أعمال التدقيق بعد حصوله على تلك الشهادة.

6- كل من عمل في ديوان المحاسبة اوفي أي دائرة رسمية او مؤسسة عامة من مؤسسات الدولة مدة سبع سنوات بوظيفة مدقق رئيسي ويحمل الشهادة الجامعية الأولى (بكالوريوس او ما يعادلها ) خلافاً لما هو منصوص عليه في البند (4) من هذه المادة.

7- شهادة في المهنة من أحد معاهد او جمعيات المحاسبين القانونيين المعتمدة دوليا مثل شهادة (تشاربرد) او شهادة (سيرتفايد) وذلك وفقاً لما يعترف به المجلس من تلك المعاهد او الجمعيات بموجب جداول يعدها لهذا الغرض والتعليمات التي يصدرها بشأنها وتنشر في الجريدة الرسمية.

هـ- يترتب على أي من الأشخاص الحاصلين على أي من الشهادات المنصوص عليها في البنود (1و2و4و5و6) من الفقرة(هـ) من هذه المادة ان يجتاز امتحانا يجريه المجلس له في أعمال المحاسبة والتدقيق وفي التشريعات ذات العلاقة بالمحاسبة والتدقيق والامور المالية والضريبية المعمول بها في المملكة" .

[2] ينظر الفقرة الأولى المادة (4)من نظام موظفي ديوان المحاسبة الأردني لسنة 2004.

وخاصة بعد ان شهدت مهنة الرقابة الإدارية والمحاسبة تطوراً كبيرا في اساليبها ومبادتها وقواعدها، بشكل عام وفيما يتعلق بالعقود الحكومية بشكل خاص بعد التوسع الكبير في مجال العقود الحكومية .

**ثانياً : التخطيط والمتابعة لإنجاز مهام الرقابة والتدقيق على العقود الحكومية:**

وذلك من خلال الدقة في الراي المطلوب اعطاء، والتقديم بنتائج الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية والراي المطلوب خلال فترة محددة تقتضيها المصلحة العامة فضلا عن ضرورة وضع خطة مدروسة لتنفيذ كل مهمة من المهام التي يلتزم بتنفيذها الجهاز الرقابي المعنى بالرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية، وعلى هذا الاساس يستلزم مناقشة التقرير مع الادارة، وقد الزمت قاعدة الرقابة والتدقيق رقم (6) على مراقب الحسابات مسؤولية اعداد خطط التدقيق وخولته حق مناقشة اجزائها او بعض اجراءات التدقيق مع الادارة، وذلك لتطوير فاعلية وكفاءة عملية التدقيق وتنسيق أجراءتها مع أعمال موظفي الشركة[1].

**ثالثاً : حياد واستقلال المراقب وعلاقته بحقوقه وواجباته ومسؤولياته[2] :**

إن توفير عاملي الحياد والاستقلال يقتضي ايجاد موازنة تامة بين الحقوق والواجبات وتجنب المساءلة، إذ ان منح المراقب حقوقا مادية كافية[3] تتناسب مع جهده الذهني إلى جانب شروط اعداده وتأهيله وتدريبه ستكفل له الحرية التامة سواء في اعتماد

---

[1] ينظر : قاعدة الرقابة والتدقيق العراقية(6) التي اقرها مجلس معايير المحاسبية والرقابية بجلسته المنعقدة بتاريخ 24\8\2002والتي حدد 2003/1/1 تاريخا لنافذها .

[2] الكفراوي، عوف محمود(1998)، الرقابة المالية، مطبعة الانتصار، الاسكندرية، ص 64 .

[3] المادة (30) من النظام الداخلي لديوان الرقابة المالي العراقي .

خطواتــه فــي الفحــص والتقيــيم او فــي اعطــاء رأيــا موضــوعيا[1]، ومــن مقومــات الحيــاد والاستقلال :

1- أن يكـون مـؤهلاً، لأن التأهيـل يـوفر لـه المزيـد مـن القـدرة علـى تنفيـذ الواجـب وتجنـب الاغـراءات والمسـاءلة، وإن التأهـل الجيـد يجعـل مـن المراقـب عنصـرا فعـالا ومنتجـا فـي تحقيق أهداف الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية.

2- أن يكـون قـد اكتسـب خبـرة عمليـة تتناسـب مـع كـل فقـرة مـن فقـرات برنـامج التـدقيق لينفـذها بكل ثقة ويسر.

3- أن يحصـل علـى الأجـر الكـافي، والمناسـب الـذي يضـمن لـه تعيـين المسـاعدين المـؤهلين والمـدربين، وقـد اشـارت الفقـرة الأولـى مـن المـادة (7) مـن قـانون ديـوان المحاسـبة الأردنـي علـــى انـــه (يعـــين رئـــيس ديـــوان المحاســـبة براتـــب الـــوزير العمـــل وعلاواتـــه ويمـــارس صـــلاحيات الـــوزير فـــي تنظـــيم الـــديوان وادارة أعمالـــه، ومراقبـــة انفـــاق مخصصـــاته، وفـــي تعيـين المـوظفين وتـرفيعهم ونقلهـم ومـنحهم الاجـازات وفيمـا يتعلـق بتطبيـق نظـام الانتقـال، السفر عليهم واحالتهم على التقاعد واتخاذ الاجراءات التأديبية بحقهم).

ويـرى الباحـث الاداري: أن الموازنـة بـين الحقـوق المراقـب وحجـم واجباتـه تجنبـه المسـاءلة القانونيـة وتـوفر لـه الحيـاد والاسـتقلال أي ان هنـاك ثـلاث عوامـل تـتحكم بهـذا الموضـوع وهـــي (الحقـــوق والواجبـــات والمســـؤوليات، وان التفاعـــل بـــين هـــذه العوامـــل الثلاثـــة كفيـــل بالقضـــاء وعلـــى كافـــة الصـــعوبات التـــي تواجـــه العمـــل الرقـــابي للأجهـــزة التـــي تتـــولى عمليـــة الرقابة الإدارية على العقود الحكومية).

---

[1] الفقرة (4) من المادة (3) من النظام الداخلي المرقم (1)لسنة 2014 الخاص بديوان الرقابة العراقي .

**رابعا : مسؤولية المراقب :**

يعد هذا العامل من اخطر الأثار التي تقع على عاتق المحاسب ومستوى أدائه، إذ أن لها اثارا خطيرة على حقوقه وواجباته وحصانته، وعلى ذلك فان اقرار مسؤولية المراقب الذي يتولى عمليه الرقابة على العقود الحكومية تعد ذات جدوى في استقامة عمله، إذ يبقى تلويح العصا بوجه المخالف عاملا مهما في بذل قصارى الجهد في الكشف عن المخالفة المالية على العقود الحكومية وتصحيح مسار عملية تنفيذ تلك العقود، والا فإنه موظف عام يقع تحت طائلة القانون وإذا قصر في اداء واجباته او أخل بها تنطبق بشأنه القواعد القانونية التي تطبق على غيره من الموظفين .

**خامسا : اعتماد قواعد ومعايير محاسبية ورقابية :**

وذلك من أجل قياس اداء المراقب حتى لا تبقى المساءلة وفرص فرضها دون تحديد وتنظيم [1]، وعلى هذا الاساس فقد تم تحديد نوعين من المبادئ والاسس والقواعد والمعايير وهما: النوع الأول: وهو المتعلق بقياس اداء الجهة الخاضعة للرقابة والمحاسبة وتعني بذلك المبادئ والاسس والمعايير المحاسبية المطبقة في العقود الحكومية.

النوع الثاني: وهو المتعلق بقياس اداء المراقب نفسه من خلال التحقق من مدى التزامه بتنفيذها بكل دقة وأمانة[2] .

---

[1] ينظر: المادة(3) من قانون تنظيم مهنة المحاسبة القانونية الأردني رقم (73) لسنة (2003) .

[2] المادة (11) من ديوان الرقابة المالي العراقي .

**سادسا : وجود نظم معلومات متكاملة ومتطورة :**

وهـذا مـا يهيـئ الارضـية الخصـبة لضـمان سـلامة الجهـة الخاضـعة للرقابـة فـي تنفيـذها للموازنة حسب الاعتمادات المقررة فيها للعقود الحكومية [1] .

**سابعا : اعداد الدراسات والابحاث :**

ذلـك لرفـد الأجهـزة الرقابيـة بكـل مـا هـو جديـد ومحاولـة ابتكـار طـرق تكفـل سـلامة الرقابة الإدارية على العقود الحكومية[2] .

**ثامنا : الاهتمام بتقارير الرقابة :**

إنّ للتقـارير مـن فائـدة لا تنكـر فـي تشـخيص مواقـع الزلـل فـي كـل مرحلـة مـن مراحـل الرقابـة الإداريـة والماليـة علـى العقـود الحكوميـة[3]، وهـذا الأمـر أكدتـه المـادة (14) مـن قـانون ديـوان المحاسـبة الأردنـي والتـي نصـت علـى انـه (لـرئيس ديـوان المحاسـبة أن يطلـع علـى جميـع التقـارير والمعلومـات الـواردة مـن المفتشـين سـواء أكـانوا مـاليين ام اداريـين لـه تعلـق بـالأمور الماليـة علـى تقـارير التحقيـق فـي المخالفـات التـي لهـا مسـاس بـالأمور الماليـة وان يطلـب تزويـده بكـل مـا يريـد الاطـلاع عليـه مـن معلومـات وايضـاحات مـن جميـع دوائـر الحكومـة ممـا لـه مسـاس بأعمـال دائرتـه، وعـين الأمـر اكـدت عليـه الفقـرة (3/أ) مـن المـادة (11) مـن قـانون هيئـة مكافحـة الفسـاد الأردنـي رقـم (62) لسـنة 2006، (نشـر تقـارير دوريـة تبين مخاطر الفساد والواسطة والمحسوبية على مؤسسات الدولة واداراتها العامة) .

---

[1] الفقرة (رابعا) من المادة (2) من النظام الداخلي للرقابة المالية العراقية .

[2] الفقرة (1) من المادة (3) النظام الداخلي للرقابة المالية العراقية .

[3] الفقرة (2/ج) من المادة(3) من النظام الداخلي لديوان الرقابة المالي العراقي.

**تاسعا : توفير الحصانة الكافية :**

الاستقرار الوظيفي إلى جانب الخبرة والاختصاص في مجال الرقابة المالية والإدارية للمناصب القيادية في الأجهزة الرقابية المختلفة، التي تتولى عملية الرقابة على العقود الحكومية[1]، وفي سبيل تحقيق هذا الهدف فقد نصت المادة(5) من قانون ديوان المحاسبة الأردني على انه (يتولى إدارة ديوان المحاسبة رئيس يعين بإرادة ملكية بناء على تنسيب مجلس الوزراء ويبلغ هذا التعيين إلى مجلس النواب ولا يجوز عزله أو نقله أو إحالته على التقاعد أو فرض عقوبات مسلكية عليه الا موافقة مجلس النواب المذكور إذا كان المجلس مجتمعا أو بموافقة الملك بناء على تنسيب مجلس الوزراء إذا كان المجلس غير مجتمع وعلى رئيس الوزراء في هذه الحالة أن يبلغ المجلس عند اجتماعه ما اتخذ من الاجراءات مشفوعة بالإيضاح اللازم وأما ما يتعلق به من المعاملات الذاتية فمرجعه رئاسة الوزراء )، وقد جاءت نصوص قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم (62) لسنة 2006لتؤكد على توفير الحصانة الكاملة لموظفي الهيئة الذين يمارسون العمل الرقابي على الجهات الحكومية المختلفة في المملكة الأردنية الهاشمية وعلى العقود الحكومية بشكل خاص حيث نصت الفقرة (ب) من المادة (3)على انه (تتمتع الهيئة في ممارسة مهامها وأعمالها بحرية واستقلالية دون تأثير أو تدخل من أي جهة كانت )، وكذلك نصت الفقرة (أ) من المادة (23) من القانون ذاته على انه (أ- تتولى الهيئة توفير

---

[1] هذا ما انتهجه ديوان الرقابة المالية في العراق خلال الفترة المحصورة بين عامي 1970و2003هذا وقد جاء دستور جمهورية العراق القانون الاساس لعام 1925 ما يفيد ان 1- ان الرقابة على المال العام تتم من قبل جهة مستقلة عن الحكومة التي يوكل اليها عادة بإدارة المال العام2- ان الغاء الجهاز او التأثير على اجراءاته واستقلاله لا تتم الا بعد الرجوع إلى الشعب صاحب المال العام الذي صادق على الدستور3- ان الدستور قد وفر للجهاز ومنتسبيه الحصانة الكاملة ومنحهم صلاحيات تمكنهم من تحقيق الهدف من الرقابة على المال العام . ينظر في المادة (102)و(103) من الدستور جمهورية العراق لعام 2005.

الحمايـــة اللازمـــة للمبلغـــين والشـــهود والمخبـــرين والخبـــراء فـــي قضـــايا الفســـاد واقـــاربهم والاشـــخاص وثيقـــي الصـــلة بهـــم مـــن أي اعتـــداء او انتقـــام او ترهيـــب محتمـــل مـــن خـــلال مـــا يلي:

1- توفير الحماية لهم في أماكن اقامتهم .

2- عدم الافصاح عن المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن وجودهم.

3- الادلاء بـأقوالهم وشـهادتهم مـن خـلال اسـتخدام تقنيـات الاتصـال الحديثـة وبمـا يكفـل سلامتهم.

4- حمايتهم في أماكن عملهم وتحصينهم من أي تمييز أو سوء معاملة.

5- توفير أماكن لإيوائهم عند الضرورة .

6- اتخاذ أي اجراء أو القيام بأي عمل ضروري يضمن سلامتهم .

## المطلب الثاني

## قواعد ومعايير الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية

إنّ العمل الرقابي الذي تنهض به الأجهزة المختصة على العقود الحكومية، لابد وأن ينتهي بتقرير يتضمن أراء الجهاز أو المراقب والقرار المتخذ بشأنه، فضلا عن التوصيات والملاحظات في ضوء ما تسفر عنه إجراءات الرقابة والتدقيق على العقود الحكومية، ولتعزيز الثقة بهذه التقارير، ولدرء التناقض والخلاف الذي يسفر بين الجهات والاطراف ذات العلاقة، فقد سعت المنظمات والمؤسسات العلمية والمهنية إلى وضع قواعد ومعايير لا تترك مجال للتشكيك بالقائمين على العمل الرقابي، وهذا ما سنبينه في الفروع الاتية :

### الفرع الأول

### المبادئ المحاسبية الواجبة الاتباع في الرقابة على العقود الحكومية[1]

إن الحصول على القوائم المالية، التي تعتمد ارقامها على اسس موحدة يمكن مقارنتها مع ارقام السنوات السابقة او مع ارقام قوائم لجهات مماثلة قد أدى إلى سعي المنظمات المهنية والرسمية والدولية والمحلية إلى اعتماد الاسس والمبادئ الاتية :

1- فرضية الشخصية المعنوية: وتعني استقلال شخصية الوحدة الاقتصادية عن شخصية الجهة التابعة لها .

2- فرضية ثبات قيمة العملة: وتعني أن التقارير المحاسبية يجب أن تعد على أساس وحدة قياس ثابتة، يمكن من خلالها الكشف عن المخالفات التي ترتكب في العقود الحكومية بكل يسر وسهولة .

---

[1] النظام المحاسبي الموحد الصادر عن ديوان الرقابة المالية العراقي، بغداد، 1990، ص6و7 .

3- مبدأ الكلفة التاريخية: وتعني أن الموجودات الثابتة ستبقى في السجلات بقيمتها عند الشراء، وهذا جزء مهم في العقود الحكومية يسهل الرجوع اليه عند اجراء الرقابة على العقود الحكومية لبيان القيمة الحقيقية لتكلفة تلك العقود.

4- مبدأ مقابلة المصروفات بالإيرادات: وتعني أن القوائم المالية لا تظهر الا المصروفات التي ساهمت في خلق الايرادات للفترة المعنية.

5- مبدأ الاستحقاق: ويعني وجوب أن يتضمن حساب النتيجة كافة المصروفات والايرادات التي تحصل خلال الفترة المالية التي تخصها.

6- مبدأ الثبات: ويعني أن الاسس والسياسات المحاسبية المتبقية لا يمكن تغييرها من فترة إلى أخرى .

7- مبدأ البيانات المحاسبية: أي انها تنشأ نتيجة التعامل مع اشخاص اخرين.

8- مبدأ التحقق: ويعني عدم تسجيل أي عملية أو نشاط مالي الا بعد ان يتحقق، وهذا مبدأ مهم في العقود الحكومية ذلك أن السلف في العقود الحكومية لا تصرف دفعه واحدة وإنّما على مراحل وبناء على نسبة الانجاز المتحققة في تلك العقود.

9- مبدأ الافصاح: ويعني أن التقارير المالية يجب ان تكشف بصورة واضحة عن الاجراءات المتبعة لتسهيل عملية تقييم النشاط في اداء المؤسسات والتحقق عن طريق العقود الحكومية.

## الفرع الثاني

## قواعد الرقابة ومعاييرها المحاسبية على العقود الحكومية[1]

تقضي تلك القواعد والمعايير باتباع الاتي :

1- ضرورة اعداد خطة بكل مهمة يقدم عليها المراقب، يحدد بموجبها المستلزمات المادية والبشرية والفترة الزمنية لإنجاز المهمة، والتأكد من ان استخدام الاعتمادات المخصصة في الموازنة كان بموجب خطة انفاق تم المصادقة عليها من وزارة المالية.

2- تقسيم نظام الرقابة الداخلية لتحديد نقاط الضعف في اجراءات الجهة الخاضعة للرقابة.

3- استخدام أنواع الادلة كافة من شهادات ومحررات وقرائن لضمان التكامل بين المفردات برنامج التدقيق على العقود الحكومية.

4- تقديم التقارير الدورية إلى جانب التقرير النهائي كلما لزم الامر، فيما يتعلق بالعقود الحكومية.

5- الابتعاد عن قبول مهمة تدقيق تعود لأقارب المحاسب المراقب أو أحد أصدقائه.

**6**- أن لا تقبل مهمة التدقيق ما لم يقف على راي المراقب السابق ويقتنع بان عملية التغيير لم تكن بسبب ما جاء بتقريره السابق من تحفظات لا يريد صاحب المشروع او مجلس ادارته إثارتها.

---

[1] البند (أ) من الفقرة (2ثانياً) من تعليمات تنفيذ الموازنة العامة العراقية، لعام 2011 .

## الفرع الثالث

## قواعد الرقابة ومعاييرها الاقتصادية والفنية على العقود الحكومية

إن للأهمية التي تمتاز بها هذه المبادئ من تحقيق عوائد مالية، وتوفير خدمات وتحقيق الفاعلية في نجاح المشروعات، فضلا عن تحقيق الأهداف بأقل التكاليف وضمن البرامج الزمنية المحددة، إذ أنّ مما شد الافكار ولفت الانظار الوضع المزرى الذي يعانيه الاقتصاد من جهة والهشاشة التي اضحت سمة الأجهزة الرقابية من جهة اخرى، لذلك كان لزاما ايجاد قواعد ومعايير رقابية اقتصادية إلى جانب مهارة فنية تعتمد الية ذات ابعاد شاملة لا تغادر كبيرة او صغيرة من زلات ابرام العقد الحكومي او تنفيذه او الانفاق عليه الا كانت بالمرصاد لكل خلل يعتريها[1] .

## الفرع الرابع

## قواعد الرقابة الإدارية والمالية ومعاييرها على العقود الحكومية

وهكذا ننهي في ختام استعراض قواعد الرقابة الإدارية والمالية ومعاييرها على العقود الحكومية إلى حقيقة لا يمكن تجاهلها والتنكر لها، وهي ضرورة إتباع القواعد والمعايير الإدارية، إذ أن عمل المؤسسات الحكومية والعلاقة بين السلطات العامة لا يمكن أن ينقلب إلى نمط مغاير لما رسم له من حدود وما تم وضعه من قيود، الا أن ذلك الانحراف غالبا ما يقع بفعل عدم الاكتراث بالقواعد والمبأدى الإدارية، وخاصة عندما تتقلد سلطة واحدة مقاليد السلطات الثلاثة ما يمكنها في نزاعها مع السلطات الاخرى من فرض وجهة نظرها في عملها على وفق التصور الذي ترى فيه صالحها، دون النظر إلى

---

[1] توفيق، جميل احمد، ( 1965)، الادارة المالية، القاهرة،( بلا مكان نشر)، ص 15.

مصـالح السـلطات الاخـرى وخصوصـا التكامـل والتعـاون الـذي يفتـرض وجـوده مـع الأجهـزة الرقابية .

ولهـذا كـان لتوسـع الدولـة والتشـكيلات المرتبطـة بهـا ضـرورة لإبـراز الاهتمـام بالقواعـد الإداريـة ومعاييرهـا لاعتبـارين أساسـين : أولهمـا – أن التخصـص يسـهم فـي صـقل المهـارات والابـداع، وثانيهمـا – يـوفر رقابـة ذاتيـة علـى مراحـل الانجـاز والانتـاج، ومـن هنـا بـرزت أهميـة الرقابـة الداخليـة وعـدم انفـراد شـخص أو مجموعـة أشـخاص بإتمـام جميـع مراحـل الرقابـة، وبهـذا نخلـص إلـى أن تشـكيل جهـاز اداري وفـق هيكليـة منتظمـة أمـراً جـديراً لمراعـاة التخصـص المنشـود فـي كـل مرحلـة، وللأسـباب أعـلاه لجـأت معظـم أجهـزة الرقابـة العليـا فـي العـالم إلـى اعتمـاد رقابـة الكفـاءة والاداء التـي تطلبـت الاهتمـام بالقواعـد والمعـايير الاقتصـادية والفنيـة إلـى جانـب المحاسـبية والماليـة منهـا، وبـدأت بالاسـتعانة بجميـع الاختصاصـات العلميـة والمهنيـة وضـمنها إلـى ملاكاتهـا الوظيفيـة سـواء علـى المـلاك الـدائم أم المؤقت[1].

---

[1] قباني، بكر (1978)، الرقابة الإدارية، مصدر سابق، ص163.

## المطلب الثالث

## أدوات الرقابة الإدارية ومستلزماتها على العقود الحكومية

إن تنفيذ أية مهمة لابد أن تتوفر لها الطاقات البشرية المناسبة، والمستلزمات المادية التي تمكنها من تحقيق الغرض الذي هيئت من أجله، وانسجاماً مع تلك الضرورة، سنقسم الادوات والمستلزمات الواجب توافرها لتحقيق رقابة إدارية على مستوى من المسؤولية وذلك في الفروع الاتية وفق الشكل الاتي :

### الفرع الأول

### الكوادر المؤهلة والمدربة

إن حصول المكلف بمهمة الرقابة الإدارية على العقود الحكومية على مؤهل علمي له علاقة مباشرة بطبيعة ما كلف به، إلى جانب ما يتمتع به من خبرة كافية من خلال ممارسته لاختصاصه تحت إشراف ومتابعة مختصين بالمراقبة على العقود الحكومية، يعد من أهم ما يعزز الثقة في نفس المكلف بالرقابة على العقود الحكومية، ومن هنا انتشرت ظاهرة تأسيس النقابات والمنظمات المهنية، حيث غدت من اولى شروط الاستعانة بالمهني في معظم دول العالم، وامسى من الضروري حصول المحاسب القانوني او المحامي او الطبيب او المهندس على شهادة البكالوريوس، ان يكون منتميا إلى ثقافة لها قواعدها ومعاييرها وشروط للانتماء لعضويتها[1]، وان يخضع لمحاسبتها ومتابعتها في حالة خروجه على القواعد السلوك المهني[2] .

[1] ينظر: المادة (28) من قانون تنظيم مهنة المحاسبة القانونية الأردني رقم (73) لسنة(2003) .

[2] تعليمات السلوك المهني والوظيفي لمنتسبي ديوان الرقابة المالية العراقي لسنة 1997.

وحري بالإشارة أن مهنة مراقبة الحسابات عندنا في العراق، تعتمد القواعد والمعايير الرقابية والمحاسبية الدولية، وعلى هذا الاساس فقد صدر نظام خاص لهذه المهنة في عام 1999م، شكل بموجبه ل( نقابة المحاسبين والمدققين العراقيين ) يشرف على مهنة المحاسبة، ويتابع أداء اعضائها ويحدد شروط الانتماء اليها، وينظم العلاقة بين العضو المجاز والجهة الخاضعة لرقابته إلى جانب العقوبات الانضباطية التي يمكن فرضها بحق من يخالف قواعد ومعايير وشروط ممارسة المهنة[1].

## الفرع الثاني

## مراعاة الحقوق والواجبات والمسؤوليات

يعد تحديد الحقوق المادية والمعنوية لأعضاء مهنة الرقابة أمرا لا غنى عنه في تحقيق الأهداف المتوخاة من عملية الرقابة على العقود الحكومية، إذ أن الموازنة بين الواجبات والحقوق وتحديد المسؤوليات المترتبة على تلك الموازنة قد حضي بالجهد الاكبر لجميع المنظمات المهنية، وضمنتها لقواعد ومعايير المهنة، لذلك فقد بذل المجلس الاعلى لمهنة مراقبة وتدقيق الحسابات في العراق جهوداً لا يمكن نكرانها في وضع الاسس اللازمة لضمان الموازنة بين الامكانات المتاحة للمراقب وحجم العمل المسند اليه ومستوى الاجور المقبولة لتنفيذ مهمة الرقابة الإدارية، وازاء ارساء دعائم هذه الحقوق يتكشف لنا من العرض اعلاه بما لا يقبل الشك فيما ذهب اليه مجلس المعايير والقواعد المحاسبية والرقابية من مسؤولية مراقبي الحسابات عن الاحداث اللاحقة لتاريخ الموازنة العامة وتاريخ تقرير مراقب الحسابات، هذا ومن الناحية العلمية يستلزم قيام مراقب الحسابات بالتوقيع على تقريره بتاريخ انتهاء فحصه الذي يتضمن اداءه للإجراءات اللازمة المتعلقة بالأحداث

---

[1] بدأت عملية اجازة ومتابعة اعضاء المهنة أولاً من قبل وزارة التجارة، وعند صدور قانون الشركات رقم (36) لسنة 1983، أسندت مهمة الاجازة والاشراف على هذه المهنة إلى نقابة المحاسبين والمدققين العراقيين غير ان الاخفاق الذي لحقها في متابعة اداء وسلوك الاعضاء وما سببه هذا الفشل من تسبيب وتواطؤ بين الاعضاء والجهات الخاضعة لرقابتهم فضلا عن التحيز، كان مدعاة لإرساء نظام ممارسة مهنة مراقبة وتدقيق الحسابات رقم (3) لسنة 1999.

التي تقع لغاية التاريخ المدون على التقرير، فهناك عدة تواريخ تتعلق بالبيانات الإدارية وان اخذها بنظر الاعتبار بمقارنتها مع كل تاريخ التقرير وتاريخ استلام الادارة للتقرير يسهم إلى حد كبير في تحديد المسؤولية الإدارية أو الجزائية أو المدنية في العقود الحكومية[1] .

## الفرع الثالث

## ضرورة إرساء دعائم نظم المعلومات الإدارية والفنية

الرقابة تعتمد أساسا على مستوى ودقة البيانات والمعلومات التي يحتاج اليها المراقب لتكوين قناعة بنتائج أعمال الجهة الخاضعة لرقابته التي تؤلف إبرام وتنفيذ في العقود الحكومية، وحقيقة وضعها الاداري بعد التوثق منها، إذ أن فحص عمليات الانفاق على العقود الحكومية يتطلب مراجعة نشاط الجهة الخاضعة للرقابة[2] .

## الفرع الرابع

## التقارير[3]

وهو عدة أصناف ( تقرير نظيف، تقرير مقيد، تقرير سلبي، الامتناع عن اعطاء رأي)، أما تقرير المراقب سلاحه فذلك انه يشكل الوسيلة التي يدافع عن نفسه وتناءى به عن كل شك في الاخلاص والامانة، وفي الوقت عينه يعد بمثابة المعول الذي يهدم به الفساد والسهم الذي يمزق به جسد المخطئ، فهو وسيلة الهجوم على الخطأ والتجاوز على المال العام، الذي خصص للأنفاق على العقود الحكومية[4].

---

1 الجبوري، سعد عطيه موسى، (2013)، الرقابة على الانفاق العام على العقود الحكومية، مصدر سابق، ص 107.

2 المبادئ والاسس التي اعتمدتها اللجنة الرئيسية لأعداد النظام المحاسبي العراقي الموحد، ص21 .

3 المصدر نفسه، ص22 .

4 والتقرير لغة : عضوة من جماعة يوكل اليها بيان ما أرادته الجماعة، ينظر المعجم الوسيط، ج2، الصادر عن مجمع اللغة العربية، وزارة التربية والتعليم، (1990)، ص 68.

## المبحث الثاني

## تقييم الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية

إن التطور في وظائف الدولة الحديثة، وتوسع نشاطاتها إلى حد بعيد يشمل جميع أوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي، وتحول نشاط الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، فضلاً عن التطور العلمي والتقني، كل ذلك أدى إلى ضرورة الاهتمام بالرقابة الإدارية والمالية المبنية على أسس علمية سليمة، ولجوء الدول إلى محاولات أيجاد أجهزة رقابية فعالة قادرة على منع حدوث الفساد الاداري والمالي .

فكان لابد من تنظيم هذه الأجهزة الرقابية فصدرت العديد من التشريعات في الدول تهدف إلى تنظيم هذه الأجهزة وتوسيع فعاليتها وذلك من اجل تحقيق التطبيق الفعلي لمبدأ المشروعية، الذي يعرف على انه : مبدأ الخضوع للقانون، أي خضوع جميع أجهزة الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية لحكم القانون[1] .

ويعد مبدأ المشروعية هو" فرع من فروع مبدأ أسمى وهو مبدأ سيادة القانون"[2] .

إذ أنّ للرقابة الإدارية صلة وثيقة بكافة الوظائف والخدمات في الدولة، فضلاً عن أنها تقوم بخدمة جميع مؤسسات المال والاعمال[3] .

وسيقوم الباحث وتماشيا لما سبق دراسته في الفصل الرابع من هذه الرسالة بتقسيم المبحث إلى ثلاثة مطالب وعلى النحو التالي :

---

[1] حافظ، محمود(1987)، القضاء الاداري في الأردن، ط1، عمان، الأردن، مطبعة الجامعة الأردنية، ص9.

[2] الشوبكي، عمر محمد مرشد(1981)، مبادئ الرقابة على أعمال الادارة وتطبيقاتها في الأردن، ط1، عمان، مطبعة الجامعة الأردنية، ص15.

[3] الطراونة، حسين احمد و عبدالهادي، توفيق صالح(2011)، الرقابة الإدارية، مصدر سابق، ص15 .

## المطلب الأول

## تقييم ديوان المحاسبة الأردني وديوان الرقابة المالي العراقي

سيقسم الباحث هذا المطلب على نقطتين هما :

### أولاً :- تقييم ديوان المحاسبة الأردني

من خلال دراسة قانون ديوان المحاسبة الأردني ووظيفة عمله الرقابي، نستخلص الامور التالية :

**1 –** حسب قرار ديوان تفسير القوانين رقم (3) لسنة (2014)، فانه لم يعد للديوان صلاحية الرقابة على الشركات المساهمة للدولة، بأي نسبة كانت، وفي ذلك إضعاف لعمل الديوان والحد من سلطته ومنعه من تتبع الرقابة الإدارية على المال العام وفي ذلك مناقضة لنص المادة(4) من قانون ديوان المحاسبة الحالي[1].

**2**– إنّ الية اختيار رئيس الديوان عن طريق تنسيب الحكومة، هو أمر ولائي، مما يضعف أهمية الدور الرقابي لديوان المحاسبة[2]، لذلك يرى الباحث بأن تكون مهمة اختيار رئيس الديوان من قبل مجلس النواب كونه ممثل الشعب، وهو المرجعية الرسمية لعمل الديوان، وبذلك لا يكون رئيس الديوان معرضا لضغوط السلطة التنفيذية .

3 – قصور صلاحية المسائلة القانونية للديوان وذلك لان صلاحية الديوان في التحقيق بما تم اكتشافه من مخالفات إدارية ومالية يقتصر على متابعة ما تقوم به الحكومة من إجراءات.

---

[1] الزيود، محمد (2015)، مقال منشور في جريدة الرأي الالكترونية .

[2] حماد، أكرم ابراهيم(2005)، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، ط1، عمان، دار جهينة للنشر، ص 219 .

أما في حالات وجود الاختلاس والتزوير والتلاعب فان الديوان يقوم بتحويل مرتكبيها إلى النيابة العامة، الا أن الديوان لا يملك صلاحية التنبيه ولفت النظر والتكرار في مثل هذه الامور [1]، أما قانون ديوان الرقابة العراقي فقد منح الديوان صلاحيات على الجهات الخاضعة لرقابه الديوان عن المخالفات المالية وذلك حال اكتشافها، وكذلك احالة الموظف المسؤول عن المخالفة إلى التحقيق، وتضمين الموظف الاضرار التي تكبدتها الجهة الخاضعة للرقابة.

4- عدم وجود تعاون فعال بين المؤسسات العامة والديوان مما يؤدي إلى هدر كبير في المال العام ومن ذلك تأخر مجلس النواب في الاجابة على تقارير ديوان المحاسبة التي ترفع إلى مجلس النواب، وان هذه التقارير لا تدرس ولا تفتح صفحاتها وان كثيراً من الاستيضاحات ارسلت إلى وزراء ومسؤولين لم يتم الاجابة عليها منذ سنوات وهي تتعلق بمخالفات مالية وهذه المخالفات، لا زالت تدرج كل سنة في التقرير السنوي لديوان المحاسبة؛ لأنه لم يؤخذ بشأنها أي اجراء من قبل مجلس النواب[2] .

---

[1] القبيلات، حمدي سليمان(2010)، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مصدر سابق، ص 158.

[2] تقرير ديوان المحاسبة، لعام 2015، مقال منشور في جريدة الدستور الأردنية، العدد (17371) في 2015/10/26، متاح على شبكة الانترنيت www.adductour.com، تاريخ الدخول 2015/11/26، الساعة 7:30.

**ثانياً:- تقييم ديوان الرقابة المالية العراقي**

من خلال الاطلاع على قانون ديوان الرقابة المالي رقم (31) لسنة 2011، يؤخذ عليه الملاحظات الاتية : -

**1**- إن قانون الديوان الحالي قد حدد في الفقرة الثانية من المادة (22)، شرط اعتلاء منصب رئيس ديوان الرقابة المالية، أن تكون له خبرة لمدة (15) سنة، بعد ان كان هذا الشرط في التعديلات السابقة هو (20 )سنة، ويرى الباحث ان كانت هذه المدة غير كافية لشغل هذا المنصب الحساس، وكان الاجدر بالمشرع ان يضع شرط مدة الخدمة الصغرى(20) سنة وان لا تقل شهادة رئيس الديوان الجامعية عن شهادة الدكتوراه .

2- إن قانون ديوان الرقابة الحالي لم يمنح للديوان أي اختصاص قضائي، مما يضعف عمله وعدم قدرته على معالجة حالات الخلل والفساد بصورة مباشرة من قبله .

**3**- لم يحدد قانون الديوان الحالي أي شروط يلزم توافرها لموظفي الديوان، مما يؤدي إلى سماح وجود عناصر لا يمتلكون خبرة واختصاص لاداء العمل الرقابي.

**4**- لم ينص قانون الديوان الحالي على أي حصانة لموظفي الديوان، لذلك يكون موظفي الديوان عرضة للمضايقات والدعاوى الكيدية من قبل السلطة التنفيذية[(1)].

ومن خلال دراستنا يتبين لنا أن قانون ديوان المحاسبة الأردني لم يمنح للديوان أي صلاحية في معالجة حالات الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية سوى تضمينها في التقارير المرفوعة إلى الحكومة أو إلى مجلس الاعيان أو النواب، عكس قانون ديوان الرقابة المالية العراقي إذ منح للديوان صلاحية رفع الدعوى المتعلقة بالفساد الاداري والمالي بصورة مباشرة بما فيها تضمين الموظف المقصر، كذلك القيام بالتحقيق

---

[1] حسين، رائد عوفي(2014)، رقابة الهيئات المستقلة على اعمال الادارة العامة، مصدر سابق، ص88 .

الاداري في حال تأخر مكتب المفتش العام وهيئة النزاهة بإجراء التحقيق الاداري، وهذه ميزه إيجابية تحتسب للقانون العراقي حين وسع في صلاحيات الديوان في رفع دعاوي ضد المخالفين او المقصرين بواجباتهم الوظيفية، كذلك لم يمنح قانون ديوان المحاسبة الأردني وقانون ديوان الرقابة المالية العراقي أي اختصاص قضائي، ما يضعف عملهم في معالجة حالات الفساد الاداري والمالي .

## المطلب الثاني

## تقييم ديوان الرقابة والتفتيش الإداري الأردني السابق وهيئة النزاهة العراقية

سيقسم الباحث هذا المطلب على نقطتين وهما:-

**أولاً : تقييم ديوان الرقابة والتفتيش الاداري الأردني .**

من خلال ما تقدم يتضح لنا حجم الانجازات التي تم تحقيقها في فترة زمنية وجيزة مما يبشر بمستقبل واعد لهذا الديوان خاصة إذا ما تمت معالجة بعض المعوقات التي تواجه الديوان في أعماله التي يمكن اجمالها في النقاط التالية:

1- إنّ نظام ديوان الرقابة والتفتيش الإداري على العقود الحكومية قاصر عن تلبية اهداف الديوان الطموحة في رفع كفاءة الجهاز الحكومي، ويبرز ضعف هذا النظام عند مقارنته بقوانين هيئات الرقابة الإدارية في الدول الاخرى، إذ أن نظام الديوان الحالي يقصر دور الديوان على الاشارة إلى المخالفات وأوجه الخلل والقصور دون ان يملك الصلاحيات والوسائل الكافية التي يمكنه من تصويب المخالفات والاوضاع الخاطئة، كما لا يملك موظفو الديوان صلاحية الضابطة الإدارية او العدلية في ممارستهم لوظائفهم .

2- حداثه الكادر الوظيفي الذي يقوم بأعمال ومهام الرقابة والتفتيش الاداري في الديوان، ذلك ان فعالية أي جهاز رقابي تعتمد على وجود موظفين لديهم الكفاءات والاعداد المهني والخبرة الضرورية لتنفيذ المهام الموكلة اليهم وهي امور على جانب كبير من الأهمية والخطورة، فكان من الاجدر ان يتم اختيار موظفي من تنفيذ ما اوكل اليهم من مهام وواجبات، فحبذا لو ان نظام الديوان قد اشار إلى كيفية اختيار موظفي الديوان والشروط المطلوبة فيهم .

3- ان كفاءة وفاعلية أي جهاز رقابي تعتمد على الارادة السياسية والإدارية العليا حيث تملك هذه الارادة تفعيل الأجهزة الرقابية أو تهميش دورها.

4- كثرة الشكاوي التي يثبت عدم جديتها وعدم صحة ودقة المعلومات والبيانات الواردة حولها مما يستنزف جهد ووقت الديوان في متابعة أمور غير ذات جدوى.

5- هناك تداخل وازدواجية في العمل مع بعض الأجهزة الرقابية الاخرى وخصوصا ديوان المحاسبة مما يسبب الارباك في العمل لهذه الأجهزة والدوائر الخاضعة للرقابة، إذ يلاحظ أن كلا الديوانين يقوم بالتدقيق لنفس القرارات والاجراءات الإدارية في الدوائر الحكومية في ظل غياب التنسيق بينها مما ينعكس سلبا على ادائهما الامر الذي يتطلب اعادة النظر في اختصاصات هذه الأجهزة وتحديدها بدقة لإزالة التداخل والازدواجية في عملها، بما يضمن حسن سير العمل ويؤدي إلى زيادة كفاءتها وفاعليتها [1] .

---

[1] القبيلات، حمدي سليمان(1997)، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مصدر سابق، ص77 .

**ثانياً :- تقييم عمل هيئة النزاهة العراقية**

إن رقابة هيئة النزاهة رقابة شاملة لا يحدها حد، بل قد تمتد إلى البحث في اسباب المخالفات، وما يتعين اتخاذه من تدابير للقضاء على هذه الاسباب[1]، ذلك انها تسعى إلى تحقيق هدف مفاده الحيلولة دون الوقوع في المخالفة او الاخطاء او التقصير، لا انتظار وقوع المخالفة والخطأ ثم البحث عن وسيلة الاصلاح، إذا اعترى ذلك الاخطاء او تلك المخالفة ابرام او تنفيذ يتعلق بعقد من العقود الحكومية، وبذاك ينبغي أن تكون الجهات الخاضعة للرقابة لما يطلب منها من وثائق ومستندات وعقود من الهيئة – النزاهة – وهذا الخضوع للجهات الرقابية لا يقتصر على ما يتعلق بأعمال الادارة التي تنتج اثاراً خاصة اتجاه الافراد، بل يمتد إلى جميع الاجراءات الإدارية والتي تتعدى اثارها نطاق الجهاز الحكومي[2].

وللوقوف على تقييم منصف لعمل هيئة النزاهة الرقابي في مجال الرقابة على العقود الحكومية، كان لزاما بدء البحث في التقارير التي الزم القانون هيئة النزاهة تقديمها إلى الجهات المختصة، إذا جاء في القانون: يقدم رئيس الهيئة تقريرا سنويا إلى المجلس حول نشاطات الهيئة وانجازاتها في الميدان التحقيقي، وفي ميدان الخضوع للمساءلة واخلاقيات الخدمة العامة، وفي ميدان ملاحقة الكسب غير المشروع وتقديمه لوسائل الاعلام والجمهور [3] .

---

[1] الفصل الثالث الخاص بالإجراءات التحقيقية للهيئة من قانون هيئة النزاهة العراقية النافذ .

[2] الجبوري، سعد عطية حمد موسى،(2013)، الرقابة على الانفاق العام في العقود الحكومية، مصدر سابق، ص 244 .

[3] المادة (26) من قانون هيئة النزاهة العراقي رقم (30) لسنة 2011 .

ومن هذا المنطلق يمكن تقييم عمل هذه الهيئة ومدى النجاح الذي حققته في ميدان العمل الرقابي وكشف الفساد في العقود الحكومية واسبابها، من خلال تلك التقارير، إذ تعد الاخيرة من اهم الصور واساليب العمل الرقابي خصوصا بعد ان علمنا أن رقابة الهيئة لا تقتصر على العمل المكتبي وانما تتعداه إلى العمل الميداني، وعلى هذا الاساس فان التقارير تعد خلاصة عمل مضني وجهد حثيث لما تتميز به من دقة ووضوح في اعطاء الصورة الحقيقية والسليمة عن ابرام العقد الحكومي وتنفيذه والانفاق عليه من جهة، ومطابقة المخطط مع الحصيلة النهائية لمعرفة النتائج ومدى التزام الجهات الخاضعة للرقابة للقوانين والانظمة والتعليمات من جهة اخرى .

مما سبق ذكرة يتبين لنا أن هناك عدة معوقات تحول دون اداء هذا الجهاز لوظيفته ويمكن اجمالها في أمرين [1]:

**الأول** : يتمثل في الجانب القانوني الذي يرد إلى القصور والنقص والتشريع الذي غالبا ما يعتري قوانين الرقابة ومنها قانون هيئة النزاهة، التأخير في تعديل المادة (136) من قانون اصول المحاكمات الجزائية، التي تستلزم موافقة المرجع الأعلى لأحالة الموظف المتهم بقضية الفساد بشكل عام في ما يخص شبهات الفساد الحاصلة في مرحلة ابرام وتنفيذ العقود الحكومية إلى المحاكم المختصة .

**ثانياً** : إن من اهم المشاكل والصعوبات التي تعتري سلامة عمل الهيئة هو عدم تطبيق القوانين بشكلها السليم إذ أن تطبيق القانون انتقائي نتيجة خضوع المؤسسة القضائية هنا وهناك لضغوط المستويات السياسية، فضلا عن عدم التعاون من قبل الجهات الرسمية من جهة ومن المواطنين من جهة اخرى .

---

[1] الجبوري، سعد عطية حمد موسى(2013)، الرقابة على الانفاق العام في العقود الحكومية، مصدر سابق، ص307 .

## المطلب الثالث

## تقييم هيئة مكافحة الفساد الأردني ومكتب المفتش العام العراقي

سيقسم الباحث هذا المطلب على نقطتين وهما:-

**أولاً : تقييم عمل هيئة مكافحة الفساد الأردني**

إنّ من أهم اهداف الهيئة في مجال مكافحة الفساد في العقود الحكومية وضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعالة في الرقابة على تلك العقود بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لمكافحة الفساد والوقاية منه[1]، والكشف عن مواطنه بجميع اشكاله بما في ذلك الفساد المالي والاداري الذي يعتري هذه العقود وكذلك الواسطة والمحسوبية إذا شكلت اعتداء على حقوق الغير وعلى المال العام[2]، وتوفير مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص والعدالة [3]، ومكافحة اغتيال الشخصية[4]، والتعاون في تقديم وطلب المساعدة القانونية الدولية حال توفر شروط تقديمها من خلال القنوات الرسمية[5] .

وإنّ نطاق رقابة الهيئة لم يأت واضحاً ومحدداً إذ جاء النص بشكل واسع، وكان الأولى بالمشرع تحديد نطاق رقابتها حتى يتسنى للهيئة فرض سلطتها الرقابية بقوة على الجهات المشمولة بها، أن فكرة عدم المساواة والعدالة وشيوعها في المجتمع هي شكل من اشكال الفساد ايضا، وتعد مفسدة لضمير المجتمع بأكمله لذلك يقترح الباحث ان يتم اضافة بند " عدم المساواة والعدالة في الفرص " كونه وجهاً من وجوه الفساد التي يجب محاربتها في المجتمع الأردني.

---

[1] الفقرة (أ) من المادة (4) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني .

[2] الفقرة (ب)من المادة (4) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني .

[3] الفقرة(ج) من المادة(3) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني .

[4] الفقرة(د) من المادة(3) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني .

[5] الفقرة(هـ) من المادة(3) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني.

وفـي ذات الإطـار قـررت محكمـة العـدل الأردنيـة أن أي قـرار يخـالف مبـدأ المسـاواة الـذي نصـت عليـه المـادة(1/6) مـن الدسـتور الأردنـي يعـد بـاطلا لإخلالـه بمبـدأ جـوهري مـن المبـادئ الدسـتورية العليـا إذ قضـت بأنـه " مـن الواجـب علـى السـلطة الإداريـة ان تسـوي بالمعاملـة بـين النـاس إذا اتحـدت ظـروفهم فيمـا أعطاهـا المشـرع مـن سـلطات فـي تصـريف الشـؤون العامـة، فـلا تعطـي حقـا لأحـد النـاس ثـم تحـرم غيـره منـه متـى كانـت ظروفهمـا متماثلة"[1].

أما المادة (7) فقد عددت وسائل ممارسة الهيئة لأعمالها وهي كالاتي:

1- التحـري عـن الفسـاد المـالي والاداري والكشـف عـن المخالفـات والتجـاوزات وجمـع الادلـة والمعلومـات الخاصـة بـذلك ومباشـرة التحقيقـات والسـير فـي الاجـراءات الإداريـة والقانونيـة اللازم لذلك[2] .

2 - ملاحقـة كـل مـن يخـالف احكـام هـذا القـانون وحجـز أموالـه المنقولـة وغيـر المنقولـة ومنعـه مـن السـفر وطلـب كـف اليـد عـن العمـل مـن الجهـات المعنيـة ووقـف راتبـة وعلاوتـه وسـائر مسـتحقاته الماليـة إذا لـزم الامـر، وتعـديل أي مـن تلـك القـرارات والغائهـا وفـق التشريعات السارية المفعول[3] .

3 - للهيئـة أن تبـدأ فـي اجـراء التحريـات اللازمـة لمتابعـة أي مـن قضـايا الفسـاد مـن تلقـاء نفسـها او بنـاء علـى اخبـار يـرد مـن أي جهـة وإذا تبـين نتيجـة التحـري او التحقيـق ان

[1] قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (64/107)، مجلة نقابة المحامين لعام 1964م، ص (1056)، نقلا عن العتوم، منصور ابراهيم، (2013)، القضاء الاداري، ط1، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ص22.

[2] الفقرة(أ) من المادة(7) من قانون هيئة مكافحة الفساد .

[3] الفقرة(ب) من المادة(7) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني .

الاخبـار الـوارد إلـى الهيئـة كـان كاذبـاَ او كيـديا يـتم تحويـل مقدمـه إلـى الجهـات القضـائية المختصة وفقا للأصول القانونية المتبعة[1] .

وبإمعـان النظـر فـي هـذه المـادة فأنهـا تعطـي الهيئـة صـلاحية الكشـف عـن المخالفـات والتجـاوزات ولـم تحـدد مكـان او زمـان معـين لارتكـاب تلـك المخالفـات وهـذه ايجابيـة تحتسـب للمشـرع ذلـك إن الهيئـة تسـتطيع ،أن تبسـط رقابتهـا علـى العقـود الحكوميـة فـي أي دائـرة مـن دوائـر الـدول المختلفـة بوقـت ابـرام تلـك العقـود، ولـو تـم اسـتخدام هـذه الصـلاحية بحـق لكانـت الرقابــة الوقائيــة قــد تحققــت، وبحســب هــذه المــادة يكــون للهيئــة الحــق بــان تتحــرى عــن أي تجـاوزات حصـلت خـارج المملكـة او داخلهـا، وهـذا يعنـي اعطـاء الهيئـة مسـاحة وصـلاحية واسـعة، فـي سـبيل بسـط رقابتهـا علـى الانشـطة الحكوميـة ومنهـا العقـود الحكوميـة التـي تبـرم لتحقيق غايات عديدة[2] .

**ثانياً :- تقييم عمل مكتب المفتش العام العراقي**

يرى الباحث بأنه يمكن تلخيص هذه المشكلات بالاتي:-

1- إن اتخاذ الاجراءات القانوني من قبل المفتش العام عند وجود حالات فساد، تتطلب مصادقة الوزير، مما يجعلها سلطة بيد الوزير، إذ أنّ الوزير يخضع في نفس الوقت إلى العديد من الضغوطات السياسية والحزبية، مما يجعلها أداة غير فعالة في بعض الاحيان [3].

2- إن اغلـب مـوظفي مكاتـب المفـتش العـام هـم مـن المعينـين الجـدد، الـذين يفتقـرون إلى الخبرة والكفاءة في بعض الاحيان[4] .

---

[1] الفقرة (ج) من المادة (7) من قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني .

[2] الكلوب، مجد ابراهيم محمد،(2013)، اجهزة الرقابة الإدارية والمالية، مصدر سابق، ص 147.

[3] الزلمي، كلاويش مصطفى ابراهيم(2006)، نظام المفتش العام وتطبيقه في العراق، مصدر سابق، ص 122.

[4] حسين، رائد عوفي( 2014)، رقابة الهيئات المستقلة على اعمال الادارة العامة، مصدر سابق، ص 98 .

3- إن تدهور الوضع الامني في العراق، وعدم وجود حماية لموظفي مكاتب المفتش العام، يجعلهم عرضة للتهديد والقتل في بعض الاحيان، لحمل الموظفين على عدم اتخاذ أي أجراء قانوني من قبل موظفي مكاتب المفتش العام[1] .

4- عدم وجود أي حصانة لموظفي مكتب المفتش العام، مما يجعلهم عرضة للنقل والندب والتأديب من قبل المفتش العام للوزارة .

5- عدم وجود استقلال اداري ومالي لمكتب المفتش العام، بل يكون مرتبطا بالوزير.

6- عدم وجود صلاحية لمكتب المفتش العام ان يوقع العقوبة التأديبية، إذ تنحصر صلاحياته على القيام بالتحقق الاداري ورفع توصياته للوزير[2] .

ومما تقدم، يرى الباحث أن المفتش العام في العراق يلعب دوراً كبير في محاربة الفساد الاداري والمالي على العقود الحكومية، الا أنه يبقى وسيلة رقابية داخلية، لارتباطها بالوزير وبذلك تفقد أستقلاليتها، لذا يقترح الباحث أن ترتبط مكاتب المفتش العام في العراق بمجلس الوزراء، وذلك لمنحها صلاحية اكبر وسلطة في تتبع وكشف الفساد الاداري والمالي على تنفيذ العقود الحكومية.

---

[1] الجنابي، علي غني عباس(2012)، الرقابة على الموازنة العامة، مصدر سابق، ص 85.

[2] حسين، رائد عوفي( 2014)، رقابة الهيئات المستقلة على اعمال الادارة العامة، مصدر سابق، ص 102.

# الفصل الخامس

## الخاتمة

تناول الباحث من خلال هذه الدراسة نوعاً من التفصيل الرقابي والاداري لديوان المحاسبة الاردني وديوان الرقابة المالية العراقية، وديوان الرقابة الادارية والتفتيش الاردني وهيئة النزاهة العراقية، ومن ثم هيئة مكافحة الفساد الاردني ومكتب المفتش العام العراقي على العقود الحكومية، إذ قام الباحث باستعراض أبعاد الدور الرقابي لتلك الاجهزة على الدوائر الحكومية التي تتولى أبرام وتنفيذ العقود الحكومية وفق التشريعات القانونية التي نظمت عملها، كما قام ببيان صلاحيات تلك الاجهزة في الرقابة على العقود الحكومية.

ومن خلال دراسة موضوع الرقابة الإدارية والمالية على العقود الحكومية في المملكة الاردنية الهاشمية وجمهورية العراق، توصل الباحث الى العديد من النتائج والتوصيات وحسب الشكل الاتي:

**أولا :– النتائج**

1- استنتجت الدراسة بعدم السماح لأي شخص أن يتولى عملية الرقابة على العقود الحكومية في العراق لا من خوله القانون، لأنها عمل اداري وإن القائم بها يجب ان يتصف بصفة الموظف العام.

2- يقوم الأساس القانوني للرقابة الإدارية والمالية على مبدأ المشروعية، ويستند في الاردن والعراق على الدستور والقوانين والأنظمة المتعلقة بالرقابة الادارية على العقود الحكومية.

3- تهدف الرقابة الإدارية والمالية إلى تحقيق حسن سير المرفق العام وتفادي وقوع الاخطاء ومنع وقوع الفساد الاداري والمالي على العقود الحكومية.

4- إن نظام مكتب المفتش العام يتطلب المصادقة على قرارات التحقيق الاداري وإحالة حالات الفساد الاداري والمالي الى القضاء على مصادقة الوزير المختص، مما يعرض الوزير الى الضغوط السياسية والحزبية.

5- عدم وجود استقلال أداري ومالي لمكاتب المفتش العام بل مرتبطة بالوزير في كل وزارة.

6- إن رقابة ديوان المحاسبة الاردني ليست رقابة شاملة على جميع مصادر المال العام إذ استثنى القرار الصادر من ديوان تفسير القوانين المرقم (4) لسنة2014، الشركات المساهمة التي تساهم الدولة برأسمالها باي نسبة كانت من رقابة ديوان المحاسبة الاردني، واعتبار موظفيها غير خاضعين لديوان الخدمة المدنية.

7- لم يمنح قانون ديوان المحاسبة الاردني وقانون ديوان الرقابة المالية العراقي أي اختصاص قضائي لهذين الجهازين، مما يضعف عملهم في معالجة حالات الفساد الاداري والمالي.

8- إن قانون ديوان المحاسبة لم يمنح للديوان أي صلاحية في معالجة حالات الرقابة الادارية والمالية على العقود الحكومية سوى تضمينها في التقرير المرفوعة الى الحكومة أو الى مجلس الاعيان أو النواب، عكس قانون ديوان الرقابة المالية العراقي إذ منح للديوان صلاحية رفع الدعوى المتعلقة بالفساد الاداري والمالي

بصورة مباشرة بما فيها تضمين الموظف المقصر، وهذه ميزة ايجابية تحتسب للقانون العراقي حين وسع في صلاحيات الديوان في رفع دعاوي ضد المخالفين او المقصرين بواجباتهم الوظيفية.

9- منح المفتش العام اختصاصات وصلاحيات واسعة تضمنها الامر 57 لسنة 2004 في العراق، لتمكينه من تنفيذ واجباته بصورة فعالة، وهذه السلطات الاساسية هي صلاحية الوصول الى المواقع المراد تفتيشها وكذلك الوصول الى العاملين في تلك المواقع والاطلاع على السجلات كافة والتحقيق فيها وتدقيقها.

10- إن زيادة الوعي ونشر روح الفضيلة وإشاعة ثقافة الاخلاق الادارية وتنمية روح الوطنية لدى الموظفين وزيادة شعورهم بالانتماء قد يؤدي الى اجتثاث الفساد في كل مفاصل الدولة .

11- إن تعدد الاجهزة الرقابية وتنوعها سواء في مجال الرقابة الادارية ام المالية يعد من اهم العقبات التي تواجه النظام الاداري .

12- يلاحظ وجود تداخل وازدواجية في اختصاصات أجهزة الرقابية الإدارية والمالية في المملكة الأردنية وكذلك جمهورية العراق .

**ثانيا :- التوصيات**

**1**- توصي الدراسة بجعل ولاية ديوان المحاسبة الاردني شاملة على جميع مصادر المال العام وبأي صورة كان، وعدم الاخذ بقرار تفسير القوانين المرقم (4) لسنة 2014، الخاص بمنع ديوان المحاسبة من الرقابة على الشركات المساهمة وذلك عن طريق اجراء تعديل بقانون ديوان المحاسبة والنص فيه صراحة على تتبع المال العام من قبل ديوان المحاسبة أينما كان بما فيها الشركات المساهمة.

**2**- توصي الدراسة بمنح مكاتب المفتش العام في العراق بالقيام بالتحقيق الاداري واتخاذ الاجراءات القانونية بصورة مباشرة من دون الحاجة الى موافقة الوزير مما يمنح مكاتب المفتش العام الفاعلية.

3- توصي الدراسة بضرورة مراجعة التشريعات التي تحكم عمل الاجهزة الرقابية في المملكة الاردنية الهاشمية سواء كانت ادارية ام مالية لازالة التعارض بين نصوص هذه التشريعات، وازالة التداخل بين عمل هذه الاجهزة بما يضمن حسن سير العمل ويؤدي الى زيادة كفاءة وفاعلية هذه الاجهزة.

4- توصي الدراسة بعدم التدخل في اعمال أي من اجهزة الرقابة الادارية من قبل السلطات العليا وباي صفة كانت.

5- توصي الدراسة بأن لا تقتصر تشريعات الاجهزة الرقابية على التأكد من تحقيق الدوائر والمنظمات الادارية لأهدافها واكتشاف المعوقات والمخالفات ولكن ان تعني هذه التشريعات بوسائل العلاج وسبل الاصلاح، لذلك لا بد من اعطاء صلاحيات

كافية لأجهزة الرقابة الادارية وتمكينها من تصويب المخالفات والاوضاع الخاطئة وتخويل موظفي هذه الاجهزة صلاحيات الضابطة العدلية في ممارسة وظائفهم.

6- توصي الدراسة بتعديل قانون ديوان المحاسبة بما يضمن تفعيل دور هذا الديوان في ممارسة الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية وذلك من خلال حصانة رئيس الديوان المحاسبة عند التعيين وعند انتهاء التعين.

7- توصي الدراسة بإيجاد الية تضمن رد الجهات الحكومية على استفسارات ديوان الرقابة والتفتيش الاداري وديوان المحاسبة واعتبار عدم الرد على الملاحظات اجهزة الرقابة الادارية والمالية أو المماطلة او التأخر في الرد عليها من المخالفات التي تستوجب المسؤولية، وتنفيذ توصياتها والعمل على تلافي جميع المخالفات الادارية والاخطاء المالية التي تشير اليها .

8- إعادة تفعيل الصلاحيات الجزائية التي كان يملكها ديوان الرقابة المالية العراقي في مجال اكتشاف المخالفات المالية وتوسع هذه الصلاحيات بأنشاء لجان انضباط او محاكم خاصة داخل الديوان تنشا لهذا الغرض بنص قانوني.

9- منح هيئات الرقابة الادارية والمالية استقلالا ماليا وادارياً وفنياً للقيام بأعمال الرقابة دون تدخل أي جهة في عملها، ذلك أن هيئات الرقابة الادارية هي الاعلم بما تقوم به من اعمال وتمتلك الكفاءة والاختصاص في كيفية قيامها بأعمالها الرقابية لذلك فيجب أن تحصل على استقلال مالي يمكنها من استخدام اعتماداتها المالية للقيام بأعمالها الرقابية دون طلب ذلك بين الحين والاخر وكذلك وضع ميزانية هذه

الهيئات ورفقها بالموازنة العامة بعد موافقة البرلمان حتى لا يكون هذا عامل ضغط من قبل السلطة التنفيذية على هيئة الرقابة اضافة الى استقلالها الاداري في تعيينها لمن تراهم اصلح من الموظفين للعمل فيها واستقلالا فنيا يضمن لها القيام برقابتها دون تدخل أي جهة في ذلك .

## قائمة المصادر والمراجع

### أولاً: الكتب القانونية:

1- ابو العثم، فهد عبد الكريم(2005)، القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق، ط1، دار الثقافة، عمان، الاردن.

2- أبو العينين، محمد طاهر(2004)، العقود الادارية وقوانين المزايدات والمناقصات في القضاء، الكتاب الاول، القاهرة، مصر.

3- أسماعيل، محمد عبد المجيد(2003)، عقود الاشغال الدولية والتحكيم فيها، منشورات الحلبي، بيروت.

4- أمين، صلاح الدين مصطفى(1979)، الرقابة المالية العامة وديوان الرقابة المالية في العراق، دار الحرية، بغداد.

5- أيفون روز، نكارتين(1991)، نظام القرابين في المجتمع السومري، ترجمة خليل سعيد عبد القادر، ط1، دار الشؤون الثقافية، بغداد.

6- باجنيد، خالد خليل(1999)، القضاء الاداري، ط1، المكتبة الوطنية.

7- باجنيد، خالد خليل(2001)، القضاء الاداري وخصوصيته، ط1، جامعة عدن للطباعة، عدن.

8- البنا، محمود عاطف(2007)، العقود الادارية، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة.

9- توفيق، جميل احمد (1965)، الإدارة المالية، بلا مكان نشر، القاهرة.

10- جابر، عبد الرؤوف (1997)، دور رقابة ديوان المحاسبة–دراسة مقارنة، ط1، دار الثقافة للنشر، عمان.

11- جابر، عبد الرؤوف (2004)، دراسات قانونية في هيئات الرقابة العليا وقانون مراقب الدولة الاسرائيلي والاعلانات الدولية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.

12- جعفر، محمد انس (2000)، العقود الإدارية–دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر .

13- الجنابي، علي غني عباس (2015) الرقابة على الموازنة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية.

14- حافظ، محمود (1987) القضاء الإداري في الاردن، ط1، عمان، مطبعة الجامعة الاردنية، عمان .

15- الحلو، ماجد راغب(2000)، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية.

16- الحلو، ماجد راغب(2013)، العقود الادارية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية.

17- حماد، أكرم إبراهيم (2005)، الرقابة مالية في القطاع الحكومي، ط1، دار جهينة للنشر، عمان .

18- حماد، خالد سيد محمد (2011)، حدود الرقابة القضائية على سلطة الادارة التقديرية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر .

19- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم(2007)، الاسس العامة للعقود الادارية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية.

20- خماس، فاروق احمد(1992)، الرقابة على اعمال الادارة، ط1، دار الكتب للطباعة، العراق.

21- زمزم، محمد(1985)، دليل المفتش العام، سلسلة المكتبة المعهد العربي للثقافة وبحوث العمل بغداد .

22- الزيدي، عبدالله علي(بدون سنة)، تطور اجهزة التدقيق والرقابة المالية في العراق، الرصافة، بغداد .

23- شطناوي، علي خطار(1993)، القانون الاداري الاردني، المركز العربي للخدمات، عمان.

24- الشوبكي، عمر محمد مرشد(1981)، مبادئ الرقابة على أعمال الادارة وتطبيقها في الاردن، ط1، مطبعة الجامعة الاردنية، عمان .

25- صبيح، المسكوني(1971)، القانون الروماني، ط2، مطبعة شفيق، بغداد .

26- طراونة، حسين احمد، وعبدالهادي، توفيق صالح(2011)، الرقابة الادارية، ط1، دار الحامد للنشر، عمان .

27- الطهراوي، هاني علي(2006)، القانون الاداري، ط1، دار الثقافة للنشر، عمان .

28- ظـــاهر، خليـــل خالـــد(1999)، القضــــاء الاداري–قضـــاء الالغـــاءه، ط1، مكتبـــة الوطنية، عمان.

29- عــاطف، زاهــر عبــد الــرحيم(2009)، الرقابــة علــى الاعمــال الاداريـــة، ط1، دار الراية للنشر، عمان، الاردن .

30- العبـــادي، محمـــد وليـــد(2008)، القضـــاء الاداري، ط1، مؤسســـة الـــورق للنشـــر، عمان.

31- عبــاس، علــي(2012)، الرقابــة الاداريــة فــي المنظمــات الاعمــال، ط2، مكتبــة اثــراء للنشر، عمان .

32- عبـــود، ســـالم محمـــد(2011)، ظـــاهرة الفســـاد الاداري والمـــالي، ط2، دار الـــدكتور للعلوم، بغداد.

33- العبيــدي، مــاهر موســى(1991)، مبــادئ الرقابــة الماليــة، ط3، مطبعــة المعــارف، بغداد .

34- العتــوم، منصــور ابــراهيم(2013)، القضـــاء الاداري، ط1، دار وائــل للنشــر، عمــان، الاردن .

35- عــلاوي، مــاهر صــالح(2009)، الوسـيط فــي القــانون الاداري، دار ابــن الاثيــر للطباعــة والنشر، الموصل .

36- العلوي، سالم بن راشد(2009)، القضاء الاداري، ط1، دار الثقافة للنشر، عمان.

37- علي حمود(بدون سنة)، المالية العامة والتشريع المالي، الكتاب الاول، بيت الحكمة، بغداد.

38- العموري، محمد رسول(2005)، الرقابة المالية العليا، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت .

39- القاضي، عبد الحميد محمود(1980)، اقتصاديات المالية العامة للنظام المالي، مطبعة الرشاد، الاسكندرية .

40- القباني، بكر(1978)، الرقابة الادارية، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة .

41- القبيلات، حمدي سليمان(1998)، الرقابة الادارية والمالية على الاجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، ط1، دار الثقافة للنشر، عمان .

42- القبيلات، حمدي سليمان(2008)، القانون الاداري، ط1، دار الوائل للنشر، عمان الاردن، 95 .

43- القبيلات، حمدي سليمان(2010)، مبادئ الادارة المحلية وتطبيقاتها على المملكة الاردنية، ط1، دار الوائل للنشر، عمان .

44- الكفراوي، عوف محمود(1998)، الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار، الاسكندرية .

45- كنعان، طاهر (2010)، الرقابة المالية في الاقطار العربية، ط1، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت .

46- كنعان، نواف (2006)، القانون اداري، دار الثقافة، ط1، الكتاب الاول، عمان.

47- المصري، زكريا(2007)، أسس الادارة العامة لتنظيم الاداري، دار الكتب القانونية، مصر.

48- النجيفي، مصطفى سالم(2011)، العقود الادارية والتحكيم، ط1، عمان، الاردن .

**ثانياً: الرسائل والأطروحات الجامعية :**

1- الجبوري، سعد عطية(2013)، الرقابة على الانفاق العام في العقود الحكومية، اطروحة دكتوراه، غير منشورة، جامعة تكريت، كلية القانون، العراق.

2- الجميلي، عبد الستار حمد انجاد( 2004)، رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة ماجستير منشورة، جامعة كركوك ، العراق.

3- الجنابي، علي غني عباس(2012)، رقابة على الموازنة العامة، اطروحة دكتوراه منشورة، جامعة تكريت، كلية القانون، العراق .

4- حسين، رائد عوفي(2014)، رقابة الهيئات المستقلة على أعمال الادارة العامة، رسالة ماجستير، غير منشورة، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، العراق.

5- الزلمي، كلاويش مصطفى ابراهيم(2006)، نظام المفت العام وتطبيقه في العراق، اطروحة دكتوراه، غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، العراق .

6- الزهاوي، سيروان عدنان ميرزا(2008)، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة صلاح الدين، اربيل، العراق .

7- سرحان، سناء محمد(2000)، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في العراق، رسالة ماجستير منشورة، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق .

8- عبدالله، نضال فريد(1998)،رقابة ديوان المحاسبة في الاردن في ضوء مبادئ المنظمة الدولية لأجهزة الرقابة العليا(الانتوساي)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة ال البيت، كلية الاقتصاد والعلوم الادارية، المفرق، عمان .

9- عثمان، بهاء سميح(2002)، تقييم دور ديوان المحاسبة في الرقابة على المؤسسات العامة في الاردن–دراسة ميدانية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة ال البيت، المفرق، عمان .

10- العفاسي، علي محمد محسن(2014)، رقابة ديوان المحاسبة الادارية والمالية على الاجهزة الحكومية، رسالة ماجستير منشورة، جامعة الشرق الاوسط، عمان .

11- القبيلات، حمدي سليمان(1997)، الرقابة الادارية والمالية على الاجهزة الحكومية في المملكة الاردنية، رسالة ماجستير منشورة، الجامعة الاردنية، عمان.

12- القرغولي، غسان هادي عبد(2015)، أجهزة التفتيش الاداري في كل من الاردن والعراق، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة ال البيت، المفرق، عمان.

13- الكلوب، مجد أبراهيم(2013)، أجهزة الرقابة الادارية والمالية ومدى فاعليتها في الحد من الفساد، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، جامعة العلوم الاسلامية، عمان.

**ثالثاً: المجلات والبحوث**

1-البندري، محمد(1975)، مشروعية التفتيش المادي وورده في الاستدلال الجنائي، بحث منشور بمجلة الامن العام، العدد68 .

2-الحجاز، عدي اجواد علي(2011)، الاسس المنهجية لوظيفة الاعلام التربوي في نشر ثقافة النزاهة، بحث منشور في مجلة هيئة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات، العدد الثالث .

3-الرحاحلة، محمد ياسين(2008)، تقييم الاداء الرقابي لديوان المحاسبة الاردني، بحث منشور في مجلة المنارة للبحوث والدراسات، مجلد16، عدد4، تشرين الاول2010 .

4-عبدالله، قاسم محمد(2012)، دور ديوان الرقابة المالية في تقويم أداء الخدمات العامة، بحث منشور في مجلة جامعة القادسية، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة القادسية، القادسية، العراق.

5-عبيد، قاسم محمد(2008)، دور وسائل الاعلام في مكافحة الفساد وتعزيز قيم النزاهة، بحث منشور في وقائع وبحوث المؤتمر العلمي لهيئة النزاهة .

6-العبيدي، ليث حسن علي، دور موظفي النزاهة العامة في مكافحة ومحاربة الفساد الاداري والمالي في العراق والقضاء عليه، مجموعة دراسات قام بأعدادها المفتش العام في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية .

7–المعاضيدي، سفيان صائب(2008)، بناء مفهوم النزاهة في المناهج التربوية العراقية، بحث منشور في وقائع وبحوث المؤتمر العلمي السنوي لهيئة النزاهة .

**رابعاً: مواقع شبكة الانترنيت :**

1- التقرير السنوي لمكتب المفتش العام لوزارة التعليم العالي العراقية لسنة 2005، الدخول بتاريخ2015ساعة 10:45ص،www.mohesr.gov.iq.

2- تقرير ديوان المحاسبة لعام (2015)، مقال منشور في جريدة الدستور الأردني، الدخول 2015ساعه 4:15،www.adductour.com.

3- حافظ، نعمان(2010)، التفتيش الإداري، بحث منشور على موقع هيئة النزاهة، مايس 2015، www.nazaha.com.

4- الزيود، محمد(2015)، مقال منشور في الجريدة الرأي، مايس\2015، ساعه الدخول8م www.alrai.com.

5- قرار محكمة التميز العراقية(114\2009) في 25\2\2009، الدخول2015، ساعة 12:30ص ، www.qanoun.iraqja.ig.com.

6- مؤتمر للانتوساي، المنظمة الدولية للاجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية، تاريخ الدخول2015، ساعة 3:15م، www.intosai.org.

**خامساً : المجلات والدوريات**

1- مجلة الوقائع العراقية، العدد2807، كانون الاول 1980.

2- جريدة الوقائع العراقية بالعدد3981 في مارس 2004.

3- مجلة الوقائع العراقية، العدد 3293، الصادر في 5\2\1990.

**سادساً: القرارات القضائية :**

**1-**قرار محكمة التميز العراقية .

**2-**قرار محكمة العدل العليا الأردنية السابقة.

**سابعاً: الدساتير والقوانين والانظمة والتعليمات :**

1- قانون ديوان المحاسبة الاردني رقم 28 لسنة 1952(المعدل).

2- قانون الرقابة المالية العراقي رقم 194 لسنة 1980.

3- الدستور الاردني لسنة 1952 المعدل .

4- الدستور العراقي لعام 2005.

5- القانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 وتعديلاته بالقانون رقم 8 لسنة2011.

6- قانون المدني العراقي رقم40 لسنة 1951المعدل.

7- قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 .

8- قانون ديوان المحاسبة وتعديلاته رقم (18) لسنة 2007.

9- قانون ديوان المراقبة والحسابات العراقي رقم(17) لسنة 1972.

10-قانون ديوان الرقابة المالي العراقي رقم 31 لسنة 2011.

11-قانون ديوان الرقابة المالي العراقي رقم 6 لسنة 1990 المعدل.

12-قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24 لسنة 1960.

13-قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل.

14-قانون هيئة النزاهة العراقي رقم 30 لسنة 2011.

15-دستور جمهورية العراق لعام 2005.

16-قانون المفتشون العموميون رقم 55 لسنة 2004.

17-قانون هيئة مكافحة الفساد الاردني رقم 62 لسنة 2007 وتعديلاته .

18-تعليمات تنفيذ العقود الحكومية .